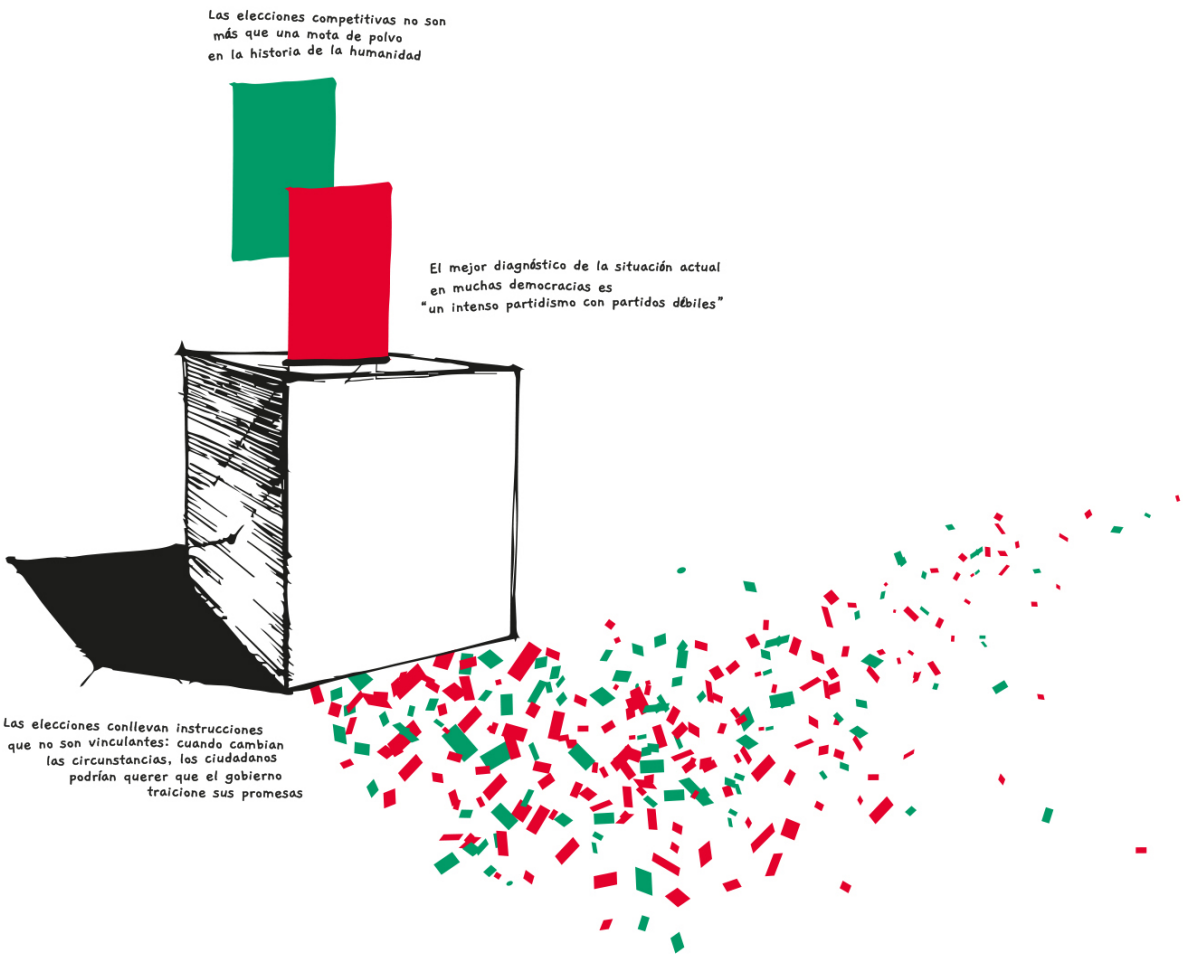
¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?

Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia

Adam Przeworski



siglo veintiuno editores

colección
derecho y política

derecho y política

Dirigida por Roberto Gargarella
y Paola Bergallo

¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?

Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia

Adam Przeworski

Traducción de Azucena Galettini

H.L.A. HART
Library

siglo veintiuno
editores

grupo editorial
siglo veintiuno

siglo xxi editores, méxico
CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina
GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos
LEPANT 241, 243 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

igualitaria
Centro de Estudios sobre
Democracia y Constitucionalismo

Esta colección comparte con IGUALITARIA el objetivo de difundir y promover estudios críticos sobre las relaciones entre la política, el derecho y los tribunales.
www.igualitaria.org

Przeworski, Adam
¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? / Adam Przeworski - 1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2019.
176 p.; 21x14 cm. (Derecho y política // dirigida por Roberto Gargarella y Paola Bergallo)

Traducción de Azucena Galettini // ISBN 978-987-629-895-7

1. Sistemas políticos. 2. Democracia. 3. Reglas I. Azucena Galettini, trad.
CDD 324.6

Título original: *Why Bother with Elections?* (Polity Press, Cambridge, Reino Unido - Medford, Massachussets, Estados Unidos, 2018)

Esta edición se publica en acuerdo con Polity Press, Cambridge

© 2018, Adam Przeworski
© 2019, Siglo Veintiuno Editores S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

ISBN 978-987-629-895-7

Impreso en Master Graf S.A. // Mariano Moreno 4794, Munro
en el mes de marzo de 2019

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Presentación 11
Roberto Gargarella
Paola Bergallo

Prefacio 15

Introducción 17

PARTE I
Cómo funcionan las elecciones

1. **La idea de elegir gobiernos** 31
¿Por qué valerse de las elecciones? 31
La expansión del método electivo 35
El mito del autogobierno mediante elecciones 37
Las elecciones como método para designar gobiernos 42

2. **Proteger la propiedad** 47
¿Quién puede ser elegido? 49
¿Quién puede elegir? 53
Filtrar y refinar la voz del pueblo 57
Instituciones supramayoritarias 60
Instituciones contramayoritarias 63
Conquistas, retrocesos e instituciones 65

3. Competir por la ventaja partidaria 67
Votar y elegir: la oposición 71
Instrumentos a disposición de quienes ejercen el poder 75
Elecciones competitivas y no competitivas 91

4. ¿Qué es inherente a las elecciones? 93

PARTE II
Lo que las elecciones pueden y no pueden lograr

5. La suma de las voluntades individuales 101

6. Racionalidad 105
Intereses comunes 107
Intereses divergentes 111
Conclusión 115

7. Representación, responsabilidad y control sobre los gobiernos 117
Control prospectivo y retrospectivo 119
El control sobre la burocracia 123

8. Desempeño económico 125

9. Igualdad económica y social 131
Por qué podemos esperar que las elecciones equiparen ingresos 131
Desigualdad económica y desigualdad política 133
La inequidad política y la redistribución 137
Un círculo vicioso 138

10. Paz civil 141
Las elecciones como método para procesar conflictos 141
Las condiciones de las elecciones competitivas pacíficas 146

Conclusiones 151
Comicios y democracia 155
¿Una crisis de la democracia? 157

Lecturas sugeridas 165

Referencias bibliográficas 167

Presentación

Inauguramos esta colección de Derecho y Política en 2010, con un libro de Adam Przeworski: *Qué esperar de la democracia.* Hoy, nueve años después, superamos la treintena de títulos volviendo a Przeworski, y con otro notable trabajo del autor, referido al valor del voto y las elecciones periódicas.

Nacido en Polonia en 1940, y profesor en la Universidad de Nueva York, Przeworski reside parte del año en Francia, visita cada año la Argentina, recorre permanentemente América Latina, y viaja regularmente a dictar conferencias en las latitudes más diversas: desde España hasta la India o China. De entre sus tantos antecedentes académicos, tal vez convenga señalar al menos el siguiente: en mérito a su singular producción en el área, Przeworski recibió en 2010 el premio Johan Skytte en Ciencias Políticas, una distinción que es considerada como el equivalente al Nobel en su disciplina (el mismo honor recibieron, entre otros, Amartya Sen, Jon Elster y Jane Mansbridge).

No es común ni es casual que volvamos a publicar a un mismo autor en la joven colección "Derecho y Política". Si lo hacemos con Przeworski es porque su labor simboliza una de las líneas principales de trabajo que nos ha interesado destacar y promover. En efecto, los escritos de Przeworski se destacan por su carácter interdisciplinario; por tener una base firme en el derecho; por su seriedad y solidez; por siempre estar empíricamente bien fundados y teóricamente bien argumentados; por referirse a temas de primer interés público; y por su mirada comparativa, que hace siempre particular foco sobre América Latina.

Este nuevo libro de Przeworski muestra algunas similitudes importantes con aquel que marcó los orígenes de esta colección. En los dos casos, el autor, lejos de una pretendida innovación tanto como de la definición de un nuevo campo de estudio (como fue el caso de sus escritos sobre política económica, o de su examen de lo que entonces denominó "marxismo analítico"), nos remite a un balance del "estado de la cuestión". La "sabiduría acumulada" acerca de sus objetos específicos de estudio (la democracia entonces, las elecciones ahora). En los dos casos, el balance es retrospectivo.

Este nuevo libro puede ser definido por dos características principales. Ante todo, y gracias a la impresionante base de datos en la que se apoya, Przeworski desgrana una notable cantidad de información, de enorme interés para pensar sobre el tema; en este caso, el voto periódico. El autor nos recuerda, por ejemplo, que la primera elección nacional basada en el sufragio individual, y en la que los representantes fueron elegidos por un período limitado, ocurrió en fecha tan cercana como 1788; que la primera vez en la historia en que el gobierno cambió de manos debido a una elección fue en 1801 (en uno y otro caso en los flamantes Estados Unidos); que entre 1788 y 2008 hubo cambios de gobierno 544 veces elecciones mediante, y 577 veces por obra de golpes de Estado; que en ese lapso ha habido unas 3000 elecciones nacionales. Datos como los señalados dejan en claro una de las características más salientes de estos libros de reflexión madura: se trata de grandes y ricas fuentes informativas.

Al mismo tiempo, con una mirada diáfana, desprejuiciada y a la vez ilustradísima, el autor toma su objeto de análisis para hacerse las preguntas más fundamentales, habitualmente ignoradas o desatendidas aun por el público más experto. ¿Cómo puede suceder que los partidos que pierden las elecciones acepten ese resultado? ¿Por qué los más pobres, que son mayoría en tantos países, no se agrupan, ganan la elección, e inmediatamente después expropian a los más ricos? ¿Cómo debe resolver la izquierda el tipo de dilemas que

le plantean las elecciones, y que le exigen cambiar "piedras por votos"? Estos son ejemplos del proceder de Przeworski: no tomar por obvio lo que parece serlo, y hacerse las preguntas que otros dejan pasar de largo. Luego, de lo que se trata es de "ir hasta el hueso" en búsqueda de una respuesta. Aquí, Przeworski va a explicar por qué no podemos esperar mayor "justicia" de las elecciones; por qué ellas tienden a ser "impotentes" frente a muchos de los principales obstáculos que enfrentan; o por qué suelen resultar incapaces de concretar los ideales que les dieron origen. Aun a pesar de todo ello, y desde una perspectiva "churchilliana", Przeworski considera las elecciones como un método irrenunciable. Por la claridad, profundidad y agudeza de las reflexiones del autor, estamos otra vez muy felices de poner este logradísimo libro a disposición de nuestros lectores.

ROBERTO GARGARELLA
PAOLA BERGALLO
Igualitaria (Centro de Estudios
sobre Democracia y Constitucionalismo)

Prefacio

El presente libro es un resumen de nuestra comprensión colectiva sobre el método por el cual algunas sociedades deciden quién las gobernará y cómo lo hará: las elecciones. Si bien me apoyo especialmente en mi propia investigación, tomo mucho del trabajo de otros. Dado que la intención primordial es que resulte accesible a un público general con cierta formación, no sigo la convención académica de mencionar la fuente de cada idea y cada hecho. Decidí mencionar la procedencia de las citas directas, pero no indicar las referencias de otras fuentes de inspiración. Por ende, les debo disculpas a aquellos colegas que se reconocerán como autores de ideas que se presentan aquí sin hacer constar sus nombres.

Al mencionar la "comprensión colectiva", no me refiero a que los académicos que estudian el fenómeno de las elecciones concuerden en todo. Intento señalar las diferencias en puntos de vista y creencias, así como, en materia de comicios, describir los factores sobre los cuales no tenemos mucha claridad. De todas formas, estoy seguro de que algunas personas estarán en desacuerdo con las páginas que siguen. Por ende, urjo al lector a que analice este libro de manera crítica y se forme su propia opinión.

Agradezco a John Dunn, Roberto Gargarella, Fernando Limongi, Zhaotian Luo, Bernand Manin, Pasquale Pasquino y Rubén Ruiz-Rufino por sus comentarios a partir de los borradores de este manuscrito, así como a los tres revisores anónimos de la versión original.

Introducción

Elegimos a nuestros gobiernos por medio del voto. Los partidos proponen políticas y presentan candidatos, nosotros votamos; según reglas preestablecidas, se declara un ganador, este ocupa su cargo y el perdedor se va a su casa. A veces hay fallas en el sistema, pero por lo general el proceso funciona sin sobresaltos. Durante unos años sus integrantes nos gobiernan y luego tenemos la opción de decidir si los prorrogamos en sus cargos durante otro período o bien si echamos a esos canallas. Todo esto es tan rutinario que lo damos por sentado.

Por familiar que nos resulte esta experiencia, las elecciones son un fenómeno sorprendente. En una elección típica, uno de cada dos votantes termina del lado de los perdedores: en los sistemas presidencialistas, el ganador rara vez recibe mucho más del 50% de los votos y en los sistemas parlamentarios multipartidarios, la mayor participación rara vez supera el 40%. Además, muchas personas que votaron por los ganadores se horrorizan ante el desempeño que luego estos demuestran al estar en ejercicio. Así, la mayoría de nosotros terminamos decepcionados, ya sea por el resultado o por el desempeño del ganador. Sin embargo, elección tras elección esperamos que nuestro candidato preferido gane esta vez y no nos decepcione. Esperanza y decepción, decepción y esperanza: resulta extraño. La única analogía que se me ocurre es con el deporte: mi equipo, el Arsenal, no ha ganado un campeonato en muchos años, pero cada nueva temporada renuevo mis esperanzas en él. En otros ámbitos de la vida, ajus-

tamos nuestras expectativas sobre la base de la experiencia pasada. Pero no ocurre lo mismo con las elecciones. El canto de sirena que representan es irresistible. ¿Es algo irracional?

En los últimos años, han cobrado particular urgencia las preguntas en relación con el valor de los comicios como mecanismo mediante el cual elegimos de manera colectiva quién y cómo nos gobernará. En muchas democracias, gran cantidad de personas siente que las elecciones sólo perpetúan a la clase dirigente, a las "élites", o incluso a una "casta" (para valernos del término que usan en el partido español Podemos); mientras que en el otro extremo muchos se alarman por el crecimiento de partidos "populistas", xenófobos, represivos y a menudo racistas. Estas actitudes tienen mucha fuerza en ambos bandos, lo cual genera divisiones profundas, "polarización", y son interpretadas por varios expertos como una "crisis de la democracia" o al menos como una señal de la insatisfacción con las elecciones como institución. Los resultados de las encuestas muestran que la gente –en especial los jóvenes– considera que en la actualidad es menos "esencial" que antes vivir en un país gobernado de manera democrática, lo cual apoya la idea de que la democracia está en crisis (Foa y Mounk, 2016).

Sin embargo, no hay nada antidemocrático en la victoria electoral de Donald Trump o en el surgimiento de partidos antisistema en Europa. Resulta más paradójico sostener lo mismo sobre los resultados de varios referendos, ya sean sobre el Brexit o sobre la reforma constitucional en Italia (que de manera implícita repercute en Europa entera): se supone que los referendos son instrumentos de la "democracia directa", que, en consideración de algunos, es superior a la democracia representativa. Además, mientras el rótulo de "fascista" se aplica con despreocupada ligereza a esas fuerzas políticas para estigmatizarlas, dichos partidos, a diferencia de aquellos de la década de 1930, no abogan por reemplazar las elecciones con algún otro tipo de modalidad para decidir quiénes serán gobernantes. Pueden parecernos desagradables –la mayo-

ría de las personas considera que el racismo y la xenofobia lo son–, pero estos partidos hacen campaña bajo el eslogan de devolver al "pueblo" el poder usurpado por las élites, lo cual es visto como un fortalecimiento de la democracia. Para tomar las palabras de un video de campaña de Trump: "Nuestro movimiento busca reemplazar a una clase gobernante fracasada y corrupta con un nuevo gobierno controlado por ustedes, el pueblo estadounidense".[1] Marine Le Pen prometió convocar a un referéndum sobre una posible salida de Francia de la Unión Europea en el que "ustedes [, el pueblo,] son quienes decidirán". No son antidemocráticos. Es más, no hay nada antidemocrático en que la gente desee tener un gobierno "fuerte" o "competente y eficaz" (el tipo de respuestas a encuestas que ha aumentado en frecuencia en los años recientes y que algunos comentadores interpretan como un síntoma de menor apoyo a la democracia). Schumpeter (1942) indudablemente deseaba gobiernos que fueran capaces de gobernar y, además, que lo hicieran de manera competente: no entiendo por qué otros demócratas no querrían lo mismo.

La insatisfacción con los resultados de las elecciones no equivale a la insatisfacción con respecto a estas como un mecanismo de toma de decisiones colectiva. Es cierto: encontrarse en el lado del perdedor no resulta agradable. Las encuestas muestran que la satisfacción con la democracia es mayor entre quienes votaron por los ganadores y no por los perdedores. Además, el hecho de que se hayan ofrecido opciones (las distintas plataformas que los partidos presentaron en campaña) es valorado más por los ganadores que por los perdedores. Pero lo que las personas más aprecian en los comicios es el solo hecho de poder votar por el partido que representa su punto de vista, aunque terminen del lado del perdedor (me baso en el estudio de Harding de 2011 sobre cuarenta

1 El video, que lleva por título *Donald Trump's Argument For America*, está disponible en <www.youtube.com/watch?v=vST61W4bGm8>.

encuestas en treinta y ocho países entre 2001 y 2006). Por lo general, cuando las personas reaccionan contra "el poder establecido", quieren significar que ningún partido las representa o bien que los gobiernos se suceden sin que haya un efecto sobre sus vidas, señal de que las elecciones no generan cambios. Con todo, y tal como hace una amplia mayoría, podemos valorar el mecanismo a pesar de que no nos guste su resultado.

¿Por qué deberíamos valorar o valoramos los comicios como un método para decidir quién y cómo va a gobernarnos? ¿Cuáles son sus virtudes, sus debilidades y limitaciones? Mi propósito es analizar esos interrogantes, y para eso tomar de modo realista a las elecciones por lo que son, con sus imperfecciones y defectos, y derivar sus consecuencias sobre las facetas diversas de nuestro bienestar colectivo. Sostengo aquí que algunas de las críticas populares sobre ellas –en especial, la de que no ofrecen una opción y que la participación individual no produce efectos– son erróneas y se basan en una interpretación errónea de las elecciones como un mecanismo por el cual tomamos decisiones en tanto colectividad. Mi argumento es que, en las sociedades en que las personas poseen diversos intereses y valores, buscar la racionalidad (o "justicia") es inútil, pero que los comicios proporcionan a los gobiernos una instrucción de minimizar la insatisfacción respecto de cómo somos gobernados. Si los gobiernos siguen esas instrucciones (su capacidad de reacción y si las elecciones sirven para sacar del poder a aquellos gobiernos que no lo hacen ("rendición de cuentas") es materia de discusión: los gobiernos atroces son pasibles de recibir sanciones electorales, pero su margen para eludir la responsabilidad es alto. Me temo que la eterna expectativa de que las elecciones tendrán el efecto de reducir la inequidad económica es leve en sociedades en que sólo unos pocos poseen los bienes productivos y en que los mercados distribuyen de manera desigual los ingresos, es decir, en sociedades regidas por el "capitalismo". El mayor valor del

mecanismo eleccionario, que en mi opinión basta para que lo apreciemos, es que al menos en ciertas condiciones nos permite procesar con relativa libertad y paz civil los conflictos que surgen en la sociedad: previene la violencia.

Esta es una perspectiva "churchilliana", de mínima intervención, una mirada que admite que las elecciones no son buenas, nunca son muy "justas", resultan impotentes contra algunos de los obstáculos que enfrentan ciertas sociedades específicas y están lejos de concretar los ideales que las hicieron surgir y que todavía algunas personas sostienen como criterio para evaluarlas. Pero creo que no existe otro método para elegir a nuestros gobernantes que funcione mejor. Ningún sistema político puede otorgar total efectividad a la participación política de cada cual. Ningún sistema político puede lograr que los gobiernos sean agentes perfectos de la ciudadanía. En las sociedades modernas, ningún sistema político puede generar y sostener el grado de equidad económica que muchas personas querrían que prevaleciera. Y si bien el mantenimiento del orden civil y la no interferencia en la vida privada nunca coexisten de manera sencilla, ningún otro sistema político se acerca más a hacerlo. La política, de cualquier formato y modalidad, tiene sus límites para configurar y transformar la sociedad. La vida es así. Creo que es importante conocer estos límites, como para no criticar las elecciones por no lograr lo que ningún acuerdo político puede conseguir. De todas maneras, no propongo aquí la complacencia. Reconocer los límites sirve para dirigir nuestros esfuerzos hacia ellos, dilucidar qué reformas son posibles. Si bien estoy muy lejos de sentirme seguro de haber identificado de manera correcta cuáles son esos límites, y me doy cuenta de que muchas reformas no se implementan debido a que ponen en riesgo determinados intereses, considero que conocer tanto los límites como las posibilidades es una guía útil para la acción política. Al fin de cuentas, las elecciones son apenas un marco dentro del cual personas en cierto modo iguales, en cierto modo efectivas, hasta cierto punto libres pueden

luchar en paz para mejorar el mundo de acuerdo con sus diferentes visiones, valores e intereses.

Desde ya, cuando analizamos qué es bueno, malo o no tiene consecuencias en las elecciones, una pregunta natural es ¿comparadas con qué? Tradicionalmente, los gobernantes eran elegidos según las reglas hereditarias. En la China actual, los designan quienes están en ejercicio, y en muchas partes del mundo los funcionarios aún se imponen por la fuerza a sí mismos de manera apenas velada. En condiciones diferentes se presentan diferentes métodos para seleccionar gobernantes, por lo que, si consideráramos sólo el mundo conocido, no seríamos capaces de distinguir entre los efectos de las condiciones históricas y los de estos métodos. Para hacer comparaciones deberíamos formular preguntas contrafácticas: ¿qué habría ocurrido en los Estados Unidos si los gobiernos no se eligieran por medio del voto o en China si, por el contrario, fueran votados? Comparaciones de este tipo –entre lo conocido y las situaciones contrafácticas– son posibles y usuales, pero se basan en suposiciones de todo tipo, que dan gran cabida a la discrecionalidad y tienden a generar resultados que no son concluyentes. No me adentro en ese camino de manera sistemática, como método, sino que reafirmo la importancia de tener en cuenta que todas las instituciones políticas, incluidas las elecciones, pueden funcionar en sociedades específicas, segmentadas de manera variable por ingreso, religión, etnia, o lo que fuera, y que existen límites a lo que cualquier gobierno, electo o no, es capaz de lograr.

Por mi parte, busco dar cuenta de la diferencia que generan las elecciones cuando son competitivas, cuando ofrecen una opción real entre gobiernos, cuando las personas pueden sacar del poder a quienes están en ejercicio y elegir sucesores si así lo desean.[2] Por lo tanto, mi indagación apunta a los

2 Un comentario técnico (prometo que será el único) para aclarar lo que quiero decir con elecciones "competitivas". Supongamos que los

efectos de las elecciones "democráticas", en contraposición con otros métodos para decidir quiénes nos gobernarán, ya sea porque estos últimos convoquen a comicios cuya victoria tienen asegurada o porque no convoquen a ningún tipo de votación. Sin embargo, para responder este interrogante, necesitamos primero comprender por qué las elecciones serían o no competitivas, y por qué quien está en el poder se pondría en riesgo de perderlo.

Las elecciones competitivas –una vez más: en las que quienes gobiernan pueden perder si la mayoría de los votantes así lo desea– no son más que una mota de polvo en la historia de la humanidad. La utilización de la fuerza –golpes de Estado y guerras civiles– ha sido frecuente y no ha dejado de surgir en países pobres: entre 1788 y 2008 el poder político cambió de manos como consecuencia de 544 elecciones y 577 golpes de Estado. La idea misma de elegir gobiernos por medio de comicios es bastante reciente y aún poco frecuente. La primera elección de nivel nacional que se basó en el sufragio individual, en la que los representantes eran escogidos por un período limitado, data apenas de 1788; la primera vez en la historia que el mando cambió de manos como consecuencia de una elección fue en 1801. Ambos eventos ocurrieron en

---

gobernantes dicen que alguien (persona o partido) gana una elección al haber obtenido al menos la proporción v^* de los votos. Ahora supongamos que es seguro que una proporción v^g votará por quien está en el poder y una proporción v^o por la oposición, mientras que no se sabe cómo votará el resto. La probabilidad de que quien está en ejercicio gane es, entonces:

$$P = \frac{v^* - v^o}{1 - v^g - v^o}$$

Por tanto, si $v^* = 0{,}5$; $v^g = 0{,}45$ y $v^o = 0{,}40$, $p = \frac{2}{3}$. Cuanto más cercana sea esta probabilidad a 0,5, más competitiva será la elección. Nótese que la probabilidad de ganar no es lo mismo que el margen de victoria: si un partido está *seguro* de ganar $v^* + 1$ voto, la probabilidad es 1. Las elecciones son competitivas si *ex ante* sus resultados no son seguros, no cuando el margen de victoria resultó pequeño *ex post*.

los Estados Unidos. Desde entonces, en el mundo las personas han votado en unas tres mil elecciones nacionales. Sin embargo, las derrotas de quienes estaban en el poder eran inusuales hasta hace muy poco y el cambio de gobierno pacífico es menos frecuente todavía: sólo una de cinco elecciones nacionales tuvo como resultado la derrota de aquellos que ejercían el mando, y la cifra es menor en relación con el cambio de gobierno pacífico. No obstante, hasta 2008, sesenta y ocho países –incluidos los dos Behemots: China y Rusia– nunca habían experimentado un cambio de gobierno entre partidos como consecuencia de una elección.

Por ende, votar no significa necesariamente elegir. El mero hecho de que se haga realidad un evento llamado "elección" no implica que las personas tengan la opción de seleccionar a sus gobernantes. De hecho, algunos de esos acontecimientos –las elecciones en sistemas unipartidarios– fueron pensados para persuadir a la eventual oposición de que no tiene posibilidad de remover a los gobernantes por ningún medio: apuntan a intimidar más que a escoger. En muchos otros países, en las elecciones hay más de un candidato pero no son competitivas: se permite que la oposición se presente dentro de la legalidad, pero los gobernantes en ejercicio se aseguran de que nadie tenga posibilidad de sacarlos del poder.

Sin embargo, aunque las elecciones no decidan quién gobernará, eso no significa que sean irrelevantes o incluso que no tengan importancia. Aquellos que las ven como meras fachadas deben preguntarse por qué algunos gobernantes –digamos, los de Rusia– se preocupan por erigir fachadas mientras que otros, como ocurre en Arabia Saudí, no se molestan en hacerlo. Llevar adelante elecciones no competitivas supone un engaño, pero se basa sobre el principio de que la fuente última del poder reside en el pueblo; hay un reconocimiento de que este tiene el derecho de ser gobernado por aquellos a quienes vota. Admitir una norma y violarla en la práctica es un débil compromiso. Así, un elemento que tienen en común todas las elecciones, incluso cuando no son

competitivas, es que ponen nerviosos a los gobernantes. Es más: aun aquellas que no son competitivas pueden reducir la violencia civil al revelar información sobre la fuerza militar relativa del gobierno y, por ende, sobre el fracaso probable de cualquier intento de quitarlo por la fuerza.

¿Por qué las elecciones pueden no ser competitivas? Una razón es que perder no sólo es desagradable, sino que puede ser peligroso para las élites arraigadas. Incluso cuando se volvió incuestionable la idea de que la representación política debe basarse en un mecanismo electivo, quienes fundaron los gobiernos representativos temieron que los derechos políticos igualitarios ejercidos mediante elecciones se tornaran una amenaza contra la propiedad. Razonaban que si todos tenían el mismo derecho de incidir en las decisiones políticas y la mayoría de la gente era pobre, esa mayoría votaría para confiscar la propiedad. Los sistemas de gobiernos representativos nacieron bajo el miedo de la participación de las masas. No estaríamos muy equivocados si pensáramos que el problema estratégico de los "fundadores", en poco más o menos que el mundo entero, consistió en cómo construir un gobierno representativo para los ricos que entre tanto quedara protegido de los pobres.

La divergencia entre ideología y realidad configuró una dinámica particular de conflictos que han continuado durante más de doscientos años y persisten en nuestros días. Los sucesivos métodos utilizados para atrincherar la propiedad y defenderla del gobierno de la mayoría –represión de la oposición, cámaras altas no elegidas, el derecho de poderes no votados para vetar legislación, restricciones en las características necesarias para ser elegido, restricciones en el derecho a votar, voto abierto, voto indirecto– debieron ser afrontados uno o a uno. Y cuando esos obstáculos fueron demolidos, surgieron nuevos para proteger la propiedad de los resultados de las elecciones: la validación de las leyes fue cada vez más puesta en las manos de jueces no elegidos, mientras que el control de la política monetaria se derivó a los bancos cen-

trales, tampoco votados. La relación entre propiedad y poder ha sido el eje alrededor del cual se armaron los conflictos políticos durante los últimos doscientos años, con resultados que varían entre períodos y países. No se los puede resolver de una vez y para siempre.

La segunda razón para evitar comicios competitivos es que estos son una amenaza no sólo al privilegio social y económico, sino que pueden ser una amenaza personal para quienes detentan el poder político. Es entonces que se valen de todos los instrumentos de los que disponen para evitar la derrota electoral. Importa qué está en juego en una elección: *qué* es lo que uno va a perder, no sólo *si* uno va a perder. Cuando quien está en ejercicio teme que una derrota electoral signifique perder la vida, la libertad o siquiera su fortuna personal, el riesgo es demasiado alto para tolerarlo. Pongámonos en los zapatos del presidente Putin. La oposición quiere no sólo derrotarlo, sino destruirlo: lo acusan de quebrantar leyes, del injustificado incremento de su fortuna, incluso de haber bombardeado un edificio de Moscú como pretexto para generar una escalada en la guerra en Chechenia. Es probable que el riesgo de perder le provoque cierta aprensión. Por ello, muchos gobernantes sostienen rituales que llaman "elecciones", pero se aseguran de que no perderán. Los comicios en que los gobernantes en ejercicio se exponen a la posibilidad de la derrota sólo pueden ocurrir si estos creen que sus oponentes serán recíprocos si llegan a gobernar. Perder siempre es desagradable, pero si sólo implica que uno siga llevando una vida cómoda mientras espera la oportunidad de volver al poder, el riesgo es tolerable. Las elecciones son competitivas –vale decir, quienes están en ejercicio se exponen a la posibilidad de perder– sólo cuando lo que está en juego en el resultado no es tan preciado, cuando lo único que se arriesga es quién gobernará por un período fijo de tiempo, quizá beneficiando los intereses de aquellos que lo eligieron, pero sin amenazar intereses o valores vitales de sus opositores.

Cuando las elecciones son en verdad competitivas, constituyen un mecanismo por el cual, como colectividad, decidimos quién nos gobernará y cómo. Además, cuando se repiten de manera regular, nos ofrecen la posibilidad de expresar nuestra disconformidad con el modo en que nos gobiernan. Pero ¿qué podemos esperar razonablemente de las elecciones en el mundo real, en que sólo algunos disfrutan del privilegio de la propiedad, en que los mercados distribuyen de manera desigual los ingresos y en que los partidos y los políticos hacen su mejor esfuerzo para perpetuarse en el poder? Lo que sigue es, en primer lugar, una historia de algunos aspectos de las elecciones: la idea misma de elegir gobiernos, los conflictos persistentes entre el gobierno de la mayoría y la protección de la propiedad y los cambiantes métodos por los que quienes están en ejercicio protegen su poder. Mi propósito a la hora de describir esta historia consiste en distinguir las características del mecanismo electoral que evolucionaron con el tiempo y variaron entre países de aquellos factores que son inherentes a cualquier elección. Luego, en la segunda parte, tomo a las elecciones en su mejor versión, cuando son en verdad competitivas, y estudio los interrogantes relacionados con sus efectos sobre facetas específicas del bienestar social. Concluyo con un debate de la relación entre elecciones y democracia.

PARTE I
Cómo funcionan las elecciones

1. La idea de elegir gobiernos

¿POR QUÉ VALERSE DE LAS ELECCIONES?

Las elecciones son un fenómeno moderno. Durante la mayor parte de la historia de la humanidad, el derecho a gobernar no requería autorización alguna por parte de los gobernados. Se lo tomaba como natural y era dado por el orden de las cosas o por la voluntad de alguna autoridad suprema. La idea de que "el pueblo" debía gobernarse a sí mismo vio la luz recién a finales del siglo XVIII, como consecuencia de dos revoluciones (en los Estados Unidos y en Francia). El problema por resolver, como planteó Jean-Jacques Rousseau en 1762, era

> encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común, la persona y bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, obedezca sólo a sí mismo, y quede tan libre como antes (Rousseau, 1964 [1762]: 182).

La solución a este problema era el "autogobierno del pueblo". A su vez, el autogobierno era ventajoso debido a que resultaba el mejor sistema para fomentar la libertad. Somos libres cuando estamos atados sólo por las leyes que escogemos: esa es la fuente del poder y el encanto del "autogobierno".

Sin embargo, todos no pueden gobernar al mismo tiempo. Debemos estar dirigidos por otros. Y el gobierno conlleva de manera inevitable la coacción. Los gobernantes pueden qui-

tarles dinero a unos y dárselo a otros; pueden forzar a todos a que les claven agujas en los brazos, pueden dejar a la gente en la cárcel y, en países donde impera la barbarie, incluso quitar la vida. Aquí yace el dilema: ¿cómo se puede ser libre si otros nos coaccionan? La respuesta fue que uno puede elegir quién lo gobernará gracias a las elecciones. Nos representarán porque así lo quisimos.

El rey de Inglaterra representaba a la nación precisamente porque era el rey. En Francia, Luis XVI se resistió con obstinación a convertirse en el rey del pueblo francés: su mandato era el propio del rey de Francia y no dependía de otra voluntad que no fuera la de Dios. Los monarcas no eran delegados ni agentes del pueblo. Incluso, en los albores de la independencia de los Estados Unidos,

> la elección era incidental a la representación, no se suponía que esta provenía de aquella. La comunidad de intereses entre los representantes y aquellos a quienes representaban era la medida apropiada de representación (Wood, 1969: 96).

Esta idea de que basta con la "comunidad de intereses" para que exista representación nunca caducó. En el siglo XX, Carl Schmitt –filósofo político alemán de gran influencia– afirmó que el gobierno del pueblo se sostiene en que los gobernantes actúen en pos del bien común de todos, sin importar cómo sean elegidos. La "esencia" de la democracia –en sentido etimológico, "el gobierno del pueblo"– es "la identidad entre quienes dominan y quienes son dominados, el gobierno y los gobernados, entre quien da las órdenes y quien las obedece" (Schmitt, 1993 [1928]: 372), no las elecciones. Sin embargo, esta mirada permite que cualquier gobernante afirme que es "idéntico" a aquellos a quienes manipula, oprime, encarcela e incluso mata. Permite maniobras retóricas; por ejemplo: "El sistema político ruso –en su esencia, aunque no así en forma– no difiere en nada de las

democracias occidentales serias".[3] La unidad entre el líder y los dirigidos es la "esencia", mientras que las instituciones particulares, incluidos los comicios, son meras "formas".

Los fundadores del gobierno representativo pensaban que sólo las elecciones podían asegurar que los intereses y valores de los gobernantes coincidieran con los de los gobernados. Ya en la década de 1780, este método de selección se había vuelto el único criterio de representación. Así lo describe James Wilson, miembro de la Convención Constitucional de 1787: "El derecho de representación se confiere mediante el acto de elegir". El debate de la Francia revolucionaria se focalizó en el poder de veto del rey. El interrogante era si un rey que no había sido elegido podía ser considerado un representante de la nación. El abad Emmanuel-Joseph Sieyès, el ideólogo de la Revolución Francesa, adoptó el punto de vista electoral de la representación: "Uno debe preguntarse si la posibilidad de formar la voluntad común que se convertirá en ley puede confiarse a otros que no sean hombres elegidos por un período de tiempo por el pueblo. *Salta a la vista que no*" (*Il saute aux yeux que non*: Sieyès, cit. en Pasquino, 1998: 92; destacado en el original). El punto de vista de Sieyès prevalecería dos años después. Como afirmaría Robespierre, "sin elecciones, no hay representación".

El principio de que sólo aquellos que fueron elegidos podían ser considerados como representantes del pueblo fue revolucionario. No todos consideraron que esa era una solución satisfactoria: es bien sabido que Rousseau la veía como una esclavitud autoinfligida. Sin embargo, llevó poco tiempo que el derecho a gobernar llegara a basarse sólo en las elecciones. La relación entre estas y la representación echó raíces pues estaba motivada por el principio de que, si el pueblo constituye la única fuente de poder, es el pueblo el que debe

3 Afirmación del periodista ruso Mijaíl Leontiev, en una entrevista publicada por el diario polaco *Dziennik* el 19 de enero de 2008.

autorizar cualquier ejercicio del poder sobre él. Pueden no ser los mejores jueces de lo que les conviene –"podría ocurrir que la voz pública, pronunciada por los representantes del pueblo resulte más consonante para el bien público que si fuera pronunciada por el pueblo mismo, reunido para ese fin" (Madison, *The Federalist*, 57)–, pero, para gobernar en representación del pueblo, uno debe servir en beneficio de este.

Es controvertida la cuestión de si la autorización también conllevaba la posibilidad de desautorización. Un argumento es que, si las elecciones otorgaban un cargo a hombres distinguidos por su razón y virtud, el control posterior sobre sus acciones no sería necesario. Además, los gobiernos serían controlados por otros mecanismos: la separación de poderes, revisiones y correcciones. Sin embargo, no todos tenían la misma confianza en que los representantes elegidos no abusaran de su poder contra el pueblo, que no recurrieran a la "aristocracia política". Los antifederalistas temían que "la corrupción y la tiranía serían desenfrenadas como siempre lo han sido cuando quienes ejercen el poder sienten poca conexión con el pueblo. Y aún más: esto sería verdad tanto para los representantes elegidos como para los reyes, nobles y obispos" (cit. en Ketcham, ed., 1986: 18). Sin embargo, el hecho mismo de que los comicios fueran periódicos implicaba que la autorización era temporaria y revocable, era condicional.

Las elecciones son el menor de los males: aunque ninguno de nosotros puede afirmar que se autogobierna, en el nivel colectivo podemos decidir quién nos gobierna. Además, si no nos gustan nuestros gobernantes, tenemos la opción de mostrar de manera periódica nuestro disgusto al echarlos del poder. Es cierto, los individuos deben rendirse a la voluntad de otros y, dada la heterogeneidad de las preferencias, algunos deben vivir al menos cierto período bajo gobiernos que no les gustan. Sin embargo, el poder colectivo del pueblo para escoger gobiernos mediante el procedimiento eleccionario otorga suficiente plausibilidad a la opinión de que la voluntad

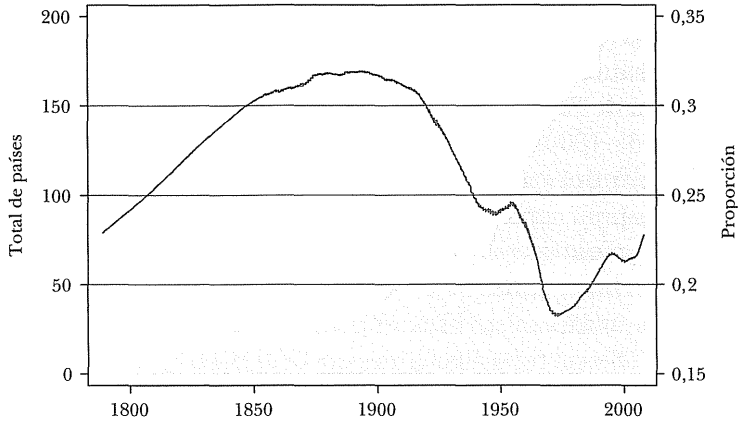
colectiva es el árbitro supremo del gobierno. Consentimos que se nos coaccione –no podríamos vivir en forma pacífica los unos con los otros de no ser así–, ya que podemos decidir quién y cómo ejercerá la coacción. Las personas son libres porque pueden elegir a sus gobernantes.

LA EXPANSIÓN DEL MÉTODO ELECTIVO

Una vez que la idea surgió en el horizonte histórico, la expansión del método electivo fue vertiginosa. En 1788 se eligió el primer Congreso nacional en los flamantes Estados Unidos de Norteamérica. La Francia revolucionaria y la efímera República de Batavia (Países Bajos) tuvieron elecciones incluso antes de 1800, el Imperio Español celebró la elección de la Junta Central en 1809, Noruega en 1814, Portugal en 1820, Grecia –por entonces recientemente independizada– en 1823, mientras que Bélgica y Luxemburgo los siguieron en 1831. Hacia 1848, casi todos los países latinoamericanos se habían unido a esta lista: el primero había sido Paraguay, en 1814. Liberia tuvo elecciones en 1847. El bienio revolucionario de 1848-1849 fue testigo de las primeras elecciones de los integrantes del Imperio, Austria y Hungría; de los Países Bajos y de Dinamarca. Incluidos el Reino Unido y sus colonias en el Caribe, a mediados del siglo XIX al menos treinta y un países independientes o territorios dependientes pasaron por la experiencia de votar al menos en una elección legislativa. Para 1900, este número había subido a cuarenta y tres. La mayoría de los países que surgieron luego de la Primera Guerra Mundial habían elegido cuerpos legislativos al menos durante una parte del período de entreguerras, cuando también se llevaban a cabo las primeras elecciones en varios territorios dependientes. Durante las primeras décadas del siglo XXI, todos los países, excepto un puñado, tenían asambleas legislativas elegidas por sufragio universal y jefes del Poder Ejecutivo

escogidos mediante elecciones populares o de manera indirecta por parlamentos votados.

La figura 1.1 muestra la proporción de las unidades observadas (países independientes o dependencias; su número se muestra en las franjas sombreadas y se los contabiliza en la escala izquierda) que tuvieron elecciones en cada año. Nótese que el promedio del período constitucional de los presidentes o magistrados es de 4,6 años, lo que implica que, si las elecciones se realizan de manera regular, deben haber ocurrido todos los años en cerca del 22% de países.



Curva suavizada en el caso de las elecciones.

Figura 1.1. Proporción de países que realizan elecciones, por año

Esto marcó un cambio de época. Los países que se deshicieron de monarcas distantes los reemplazaron con presidentes, jefes del Ejecutivo. Las monarquías que subsistieron adoptaron de manera gradual constituciones que permitieron que las cámaras bajas de los cuerpos legislativos fueran elegidas sobre la base del sufragio universal, con el derecho de autoconvocarse y controlar el presupuesto. Sin lugar a dudas, la

idea de elegir a sus gobernantes fue cautivante. El cambio fue tanto repentino como trascendental, revolucionario (de hecho, a menudo fue causado por revoluciones).

EL MITO DEL AUTOGOBIERNO MEDIANTE ELECCIONES

En cada momento de la vida política de una sociedad, ciertos individuos gobiernan a otros emitiendo órdenes y haciéndolas cumplir mediante amenazas o el uso real de la fuerza. Este es un hecho inevitable: a lo sumo, en el mejor de los casos, logra disimularse. Por cierto, si las personas creen que se gobiernan a sí mismas cuando eligen representantes, es porque ese hecho está disimulado. La plausibilidad de esta creencia no se da de una vez y de modo definitivo. Como señala Morgan (1988: 82), "el problema de reconciliar los deseos y necesidades y derechos del pueblo real con la voluntad superior de un pueblo soberano ficcional no fue temporario. En realidad, fue algo inherente a la nueva ficción".

Se supone que las elecciones dan instrucciones a los representantes para que hagan lo que los ciudadanos harían si estuvieran en ese cargo. Según Henry Peter, lord Brougham,

> la esencia de la Representación es que el pueblo debe ceder su poder, confiándolo, por un período limitado, al representante elegido por el pueblo, y este debe desempeñarse en el gobierno que, *si no fuera por esa transferencia*, sería ejercido por el pueblo mismo (cit. en Pitkin, 1967: 150).

Otro escritor del siglo XVIII pensó que "una representación equitativa y plena es aquella que posee los mismos intereses, sentimientos, opiniones y puntos de vista que el pueblo mismo tendría si estuviera reunido en asamblea" (Richard Henry Lee, cit. por Herreros, 2005: 18). Una representación que,

según la mirada de Madison (*The Federalist*, 52), resulta "un sustituto de la reunión de los ciudadanos en persona".

Sin embargo, esta transferencia no es inocua. Incluso si los representantes fueran una muestra aleatoria de personas, adoptarían distintos intereses e información específica como representantes. Ni siquiera necesitan ser egoístas; basta con que hagan acuerdos para adoptar políticas deseadas por sus electores. Aun así, estos últimos pueden dudar de que los acuerdos que se han alcanzado sean los mejores para ellos. Acaso todo lo que quieran los representantes electivos sea obrar para el bien común –el bien del pueblo en su conjunto–, lo que en 1774 Edmund Burke consideraba un deber: "El Parlamento no es un cónclave de legatarios de diferentes intereses en pugna, que cada cual debe sostener como agente y abogado, contra otros intereses y abogados. Antes bien, el Parlamento es la asamblea deliberativa de una nación con un interés, que es un todo". Pero aunque optaran por esto y obraran como agentes de lo que consideran el interés común, nada garantiza que sus acciones estén en consonancia con los intereses que sus votantes deseaban que persiguieran.

De hecho, por motivos que se desarrollarán más adelante, los representantes nunca son una muestra aleatoria de personas. Son individuos diferenciados por algunos rasgos, con sus propios intereses, valores y creencias. La revolución ideológica ocasionada por las elecciones fue más profunda que la revolución real. Para los "fundadores", tener un gobierno representativo entrañaba que lo integrasen personas de razón y virtud, pero estas características estaban reservadas para aquellos que se distinguían por su riqueza, género y raza. En tanto los gobiernos debían ser escogidos mediante elecciones, estas resultaban una pura ratificación de la superioridad de los competentes para gobernar gracias a su posición social y económica. A los pobres se les informaba que sus intereses eran representados por los ricos; a las mujeres, que sus guardianes eran los hombres; a los "no civilizados", que necesitaban ser guiados por sus colonizadores. El autogobierno,

la igualdad y la libertad eran disfrazados por construcciones intelectuales elaboradas para compatibilizar esos ideales con el gobierno de unos pocos. Creadas a la sombra de conflictos religiosos y económicos, las instituciones representativas fueron diseñadas para negar el acceso o al menos minimizar la voz del pueblo entre elecciones, mientras trataban a todas las "organizaciones intermedias" –clubes, asociaciones, sindicatos y también partidos políticos– como una amenaza a la paz civil. Pensadas a modo de baluarte contra el despotismo, esas instituciones se diseñaron para evitar que los gobiernos pudieran hacer gran cosa, buena o mala, mediante el contralor y equilibrio de los poderes, para así proteger el *statu quo* frente a la voluntad de la mayoría.

El disfraz benevolente del paternalismo, ya fuese ante los pobres, las mujeres o los "salvajes", era una fachada que ocultaba intereses. Y la fachada era de cartón: se caía tan pronto se tocaba la propiedad. La relación entre esta y el poder era íntima y, a menudo, descarada. Por eso algunas voces resultan tan reveladoras: sólo dejan al desnudo verdaderas creencias, intenciones reales. No se puede confiar en el pueblo porque puede "errar": lo dijo James Madison, lo dijo Simón Bolívar, y también Henry Kissinger. Y el peor error que podía cometerse era utilizar los derechos políticos en la búsqueda de igualdad social y económica, asociarse con el fin de conseguir salarios más altos, condiciones de trabajo dignas, seguridad material y atacar la "propiedad". Incluso cuando las clases más pobres no podían ya ser excluidas del voto, surgió una plétora de ingeniosos dispositivos para neutralizar los efectos de sus derechos políticos. Como señaló un disertante en el debate parlamentario español sobre el sufragio universal en 1889: "Vamos a establecer el sufragio universal y entonces ¿qué va a pasar con nuestra historia política nacional? Nada". La nuda fuerza estaba firme como el máximo baluarte contra las amenazas a la propiedad. Pero los sistemas institucionales podían ofrecer muchas maneras efectivas de atrincherarla.

La plausibilidad de la creencia en que las elecciones expresan un consentimiento activo del individuo depende, claro está, de si las personas tienen una posibilidad real de elegir gobiernos, y lo que es más importante, si son capaces de remover a quienes están en el poder mediante su voto. Pero lo que también importa es lo que está en juego en una elección, su consecuencia con respecto a las políticas de los gobiernos elegidos. Como señala el filósofo político Norberto Bobbio (1989: 157), "para juzgar la evolución de la democracia hoy en día en un país concreto la pregunta que debe hacerse no es '¿quién vota?', sino '¿sobre qué temas se puede votar?'". Cuando el *statu quo*, sea cual fuere, está protegido de la mayoría por todo tipo de trincheras institucionales, se mina la creencia de que el pueblo puede decidir en las elecciones no sólo quién gobierna, sino cómo lo hará.

Para resultar creíble, la ideología debe, a veces, ejercer un poder causativo sobre la realidad: las instituciones deben reformarse para mantener esta credibilidad. Así interpretó Morgan (1988: 13-14; todas las citas son de estas páginas) los orígenes del autogobierno en Inglaterra y los Estados Unidos en un magistral ensayo titulado con ironía *La invención del pueblo*. Señala Morgan: "[El] gobierno requiere hacer creer en algo. Hacer creer que el rey es divino, que es justo y que la voz del pueblo es la voz de Dios. Hacer creer que el pueblo *tiene* una voz o hacer creer que sus representantes *son* el pueblo". Pero una ideología es válida sólo si se corresponde con algo de la experiencia de la vida real: "Para ser viable, [...] una ficción debe tener cierta semejanza con los hechos". La mayoría de las veces ajustamos las ficciones a los hechos. Pero en otras, los hechos deben ajustarse a la ficción. Es más, esta puede causar hechos:

> Dado que las ficciones son necesarias, dado que no podemos vivir sin ellas, a menudo nos esforzamos, para prevenir su desmoronamiento, por cambiar los hechos con el propósito de que coincidan con la fic-

> ción, para hacer que nuestro mundo se amolde más a lo que queremos que sea. [...] La ficción asume el mando y modifica la realidad.

Y –para dar por terminadas las citas– eso implica que "en la mezcla extraña de la simulación política y la realidad, los pocos que gobiernan, al igual que los muchos gobernados, pueden [verse] limitados –incluso podríamos decir 'reformados'– por las ficciones de las que su autoridad depende".

Algunas de las extensiones de los derechos políticos que incluían a aquellos que antes se habían visto excluidos y algunas reformas diseñadas para hacer que esos derechos fueran efectivos ocurrieron sólo como respuesta a amenazas revolucionarias; en ese sentido fueron conquistadas por las masas insurgentes. A su vez, algunas reformas fueron dadas de manera voluntaria por las élites, debido a su propio interés, a medida que las condiciones históricas evolucionaron. Otra manera de ver esta distinción es que algunas reformas empeoran la posición de las élites en comparación con el *statu quo*, aunque las deja mejor que si ocurriera una revolución. En cambio, otras logran que la élite, o al menos una mayoría dentro de ella, esté en mejor situación que con la preservación del *statu quo*.

No siempre es fácil establecer qué reformas son una verdadera conquista, pero un aspecto peculiar de estos conflictos es que quienes luchan por las reformas justifican sus demandas en términos de ideales proclamados por sus propios oponentes. Los líderes de la clase obrera defendían el socialismo en términos de equidad y autogobierno. El dirigente socialista francés Jean Jaurès (1971: 71) pensaba que "el triunfo del socialismo no implicará un quiebre con la Revolución Francesa sino su cumplimiento bajo nuevas nociones económicas", mientras que el socialista alemán Eduard Bernstein (1961) vio al socialismo como una mera "democracia llevada a su conclusión lógica". La Declaración de los de Derechos de la Mujer y la Ciudadana, escrita en 1791 por Olympe de

Gouges (bajo el pseudónimo de Marie Gouze), sólo cambió el género de la Declaración de los Derechos del Hombre para aplicar los mismos principios a las mujeres. Los líderes de los movimientos independentistas nacionales apelaron a los valores de los colonizadores: la Declaración de la Independencia de la República Democrática de Vietnam, redactada por Ho Chi Minh, comienza con citas de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y de la Declaración de Derechos francesa. Por su parte, el sueño de Martin Luther King tenía "profundas raíces en el sueño americano". Y reclamaba: "Ahora es el momento de hacer realidad las promesas de la democracia". El mito del autogobierno mediante comicios no pierde fuerza.

LAS ELECCIONES COMO MÉTODO PARA DESIGNAR GOBIERNOS

Las elecciones son un mecanismo para designar gobiernos mediante un cómputo de votos. Pero los cargos gubernamentales difieren según la organización de las instituciones políticas, con distinciones normativas entre sistemas parlamentarios, presidenciales y mixtos (semipresidenciales). Mientras en los sistemas parlamentarios el gobierno se elige por medio de las asambleas legislativas y en los presidenciales mediante el voto popular, la diferencia fundamental recae en si el Ejecutivo puede ser removido por el voto de la asamblea. En el caso de que eso pueda suceder, el sistema es parlamentario; si no es así, es presidencial (o mixto, en los lugares en que el presidente deber ser elegido por voto popular). Debe tenerse en cuenta que un gobierno parlamentario no necesita apoyo de una mayoría asamblearia: basta con que una mayoría no vote para removerlo, por lo que los gobiernos que reciben apoyo sólo de una minoría de legisladores pueden sobrevivir en el poder, y en algunos países es común que lo

hagan. A su vez, a diferencia de lo que ocurre en el juicio político como proceso de destitución [*impeachment*], que existe también en los sistemas presidenciales, los miembros del parlamento no tienen que brindar razones para emitir un voto contrario al gobierno. Las amenazas frívolas de iniciar un proceso de destitución, en especial durante la presidencia de Bill Clinton, llevó a algunos observadores a comentar que los Estados Unidos se estaban volviendo "parlamentarios", pero el paralelismo es falso, pues los parlamentos pueden remover gobiernos sin acusarlos de nada –ni de escándalos financieros ni de infidelidad conyugal–, sólo porque la mayoría del parlamento así lo desea. En cambio, en los sistemas presidenciales, el jefe del Ejecutivo se elige por voto popular para que ejerza su cargo durante un período fijo y no puede ser removido por el Congreso en su transcurso si no es por censura o juicio político [*impeachment*]. De este modo, en los sistemas parlamentarios, los gobiernos se forman en dos pasos: los votantes eligen a los legisladores y luego estos designan el gobierno. En cambio, en los sistemas presidenciales, los votantes eligen jefe del Ejecutivo y legisladores en diferentes comicios, y luego el jefe del Ejecutivo votado forma su gabinete, a veces sujeto a la aprobación de miembros específicos del Legislativo.

La segunda diferencia fundamental entre las elecciones son los modos en que se suman los votos para determinar quién gana y quién pierde. En algunos comicios presidenciales, el ganador es quien obtiene por lo menos una mayoría relativa de votos; en otras, si ningún candidato consigue mayoría o mayoría relativa calificada, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos que obtuvieron las mayores cantidades de votos en la primera; en otros sistemas, las reglas son más complejas. Los Estados Unidos son el único país con un sistema en que las elecciones para presidente son indirectas.

Las reglas que determinan cómo se traduce la distribución de los votos al conformar los cuerpos legislativos son más variadas y trascendentales. La principal diferencia se da entre los sistemas electorales en que se decide un ganador y este

se lleva todo –sistema en que un solo postulante de cada sección electoral gana por mayoría simple: SMD [uninominal por circunscripción] es su sigla en inglés– y otros en que se elige determinada cantidad de miembros por distrito según alguna regla de proporcionalidad (plurinominales; PR es su sigla en inglés). La mayoría de los países utiliza uno u otro, pero algunos los combinan. Estas reglas son fundamentales, ya que afectan la cantidad de partidos políticos que compiten en las elecciones. La Ley Duverger, que debe su nombre al politólogo francés Maurice Duverger, sostiene que los países que utilizan el sistema uninominal por jurisdicción tienen dos partidos, mientras que los que utilizan sistemas plurinominales tienen varios. Investigaciones más recientes certifican que el efecto de los primeros depende de la estructura de las brechas sociales y relacionales que existen en cada sociedad, pero hay poco desacuerdo acerca de que los sistemas plurinominales promueven el multipartidismo. El segundo efecto trascendente es que, dado el número de partidos, estas reglas provocan diferentes grados de divergencia entre las cantidades de votos populares y los asientos legislativos de los partidos. Supongamos que, como ocurre en los Estados Unidos, existen dos partidos en el sistema uninominal: si uno de ellos gana el 50% + 1 de los votos en 50% + 1 de los distritos y ningún otro voto en otros distritos, obtendrá la mayoría de la Cámara Baja pese a haber obtenido sólo el 25% del voto popular. En el extremo opuesto, un sistema plurinominal en que todo el país funciona como un solo distrito, como sucede en Israel o los Países Bajos, requiere que un partido obtenga el 50% del voto popular para que consiga el 50% de las bancas.

¿Qué resulta más conveniente: sistemas uninominales o plurinominales; presidencialismo o parlamentarismo? La representación proporcional de los sistemas plurinominales exhibe una virtud obvia: es más representativa, pues permite que una mayor cantidad de sectores de la opinión pública sean escuchados en las elecciones. Por ejemplo, en los pro-

cesos electivos de Francia, distintos partidos hacen campaña en la primera vuelta para "detener la globalización", "redistribuir ingresos", "permitir que los extranjeros voten en elecciones locales", "permitir la caza" o "expulsar a los inmigrantes". También es más representativo en el sentido de que reduce la divergencia entre voto y cantidad de bancas o la frecuencia de "mayorías no merecidas". Sin embargo, mientras que es encomiable que todos se vean representados, alguien debe gobernar. Dado que la representación proporcional promueve la existencia de varios partidos, el resultado que suele conllevar es que ningún partido tenga la mayoría legislativa, de modo que se constituye una coalición mayoritaria con objetivos muy heterogéneos, o bien un gobierno minoritario (quizás, una coalición) debe construir mayorías legislativas para cada ley que quiera aprobar. A su vez, el sistema uninominal tiende a generar mayorías unipartidarias, "merecidas" o no, por lo cual un partido puede gobernar de manera estable. El dilema llevó a varios países a combinar la representación proporcional con algunos mecanismos que aumentan la probabilidad de que algún partido obtenga la mayoría legislativa; estrategia que va desde la combinación de los dos sistemas electorales, como en Alemania, hasta el otorgamiento como un obsequio de las bancas necesarias al partido que gane la mayoría simple de los votos, como ocurre en Italia.

El enfrentamiento entre el presidencialismo y el parlamentarismo es aún más complejo y controvertido, en parte debido a que estos sistemas funcionan de manera diferente según las distintas combinaciones de un sistema electoral. Las mayorías legislativas unipartidarias tienden a ser algo más frecuentes en los sistemas presidenciales y esas mayorías casi siempre apoyan a los presidentes elegidos en comicios independientes. Los "gobiernos divididos", en los que la mayoría legislativa se opone al presidente, son una característica casi exclusiva de los Estados Unidos. Algunos académicos critican los sistemas parlamentarios, que suelen ir acompañados de representación proporcional, dada la inestabilidad de sus go-

biernos, con la Alemania de Weimar citada por lo general como un mal presagio. Sin embargo, lo que algunos consideran "inestabilidad", para otros es flexibilidad. Los sistemas presidenciales permiten que continúen en su cargo gobiernos profundamente impopulares, a veces con cifras de apoyo que no llegan a los dos dígitos. Además, admiten situaciones de parálisis en las que el Legislativo y el Ejecutivo no se pueden poner de acuerdo.

En síntesis, las elecciones no son todas iguales. En diferentes países, las personas votan por diversos puestos gubernamentales y sus votos se suman de modos distintos. Es importante recordar este punto, dado que las páginas siguientes harán foco sobre lo que todas las elecciones tienen en común, de manera que no se presta atención a las diferencias importantes que presentan si no son relevantes en el tema específico bajo análisis.

2. Proteger la propiedad

En las sociedades en que sólo algunas personas disfrutan de bienes y el mercado distribuye los ingresos de manera inequitativa, el dominio irrestricto de la mayoría representa una amenaza al privilegio económico. Al parecer, quien realizó por primera vez este señalamiento fue Henry Ireton durante el debate con respecto al derecho a voto en Putney en 1674:

> Este [el sufragio universal masculino] vendría entonces a destruir la propiedad privada. Podrían resultar elegidos hombres que no tuvieran en su mayoría intereses locales o permanentes. ¿Por qué no votarían contra toda propiedad?" (cit. en Sharp, 1998: 113-114).

En 1796, el polemista conservador francés Jacques Mallet du Pan se hizo eco de esas palabras al insistir en que la igualdad legal debía conducir a equidad de riqueza: "¿Desean una república de iguales frente a la desigualdad que los servicios públicos, las herencias, los matrimonios, la industria y el comercio han introducido en la sociedad? Se deberá abolir la propiedad" (cit. en Palmer, 1964: 230). James Madison advirtió que "no puede disimularse el peligro para quienes poseen propiedad. Un grupo de hombres se ve tan movido por intereses como un solo individuo. [...] De allí el peligro que corren los derechos de propiedad" (*The Federalist*, 10).

Una vez acuñado, este silogismo dominó desde entonces tanto los miedos como las esperanzas relacionadas con las

elecciones. Los conservadores concuerdan con los socialistas en que estas, específicamente las regidas por el sufragio universal, deben debilitar la propiedad. El filósofo escocés James Mackintosh predijo en 1818 que "si las clases trabajadoras ganan el derecho al voto, la consecuencia será una animosidad permanente entre la opinión y la propiedad" (Collini, Winch y Burrow, 1983: 98). David Ricardo estaba preparado para extender el sufragio, pero sólo a "aquellos que no se supone que tendrán interés alguno en invalidar el derecho a la propiedad" (Collini, Winch y Burrow, 1983: 107). Thomas Macaulay (1900: 263), en el discurso que dio sobre el cartismo, resumió de manera vívida el peligro que presentaba el sufragio universal:

> La esencia de la Carta [del Pueblo] es el sufragio universal. Si se lo niega, no importa mucho qué otra cosa se dé. Si se otorga, no importa en absoluto qué otra cosa se niegue. Si se otorga, se pierde el país. [...] Tengo la firme convicción de que, en nuestro país, el sufragio universal es incompatible, no sólo con esta o aquella forma de gobierno, y con todo por lo cual existe un gobierno; es incompatible con la propiedad y, en consecuencia, resulta incompatible con la civilización.

La amenaza a la propiedad puede ser aplacada de muchas maneras. Si se elige a quienes poseen propiedad es poco probable que actúen en contra de sus propios intereses. Si los pobres no pueden participar en las elecciones, la mayoría de los votantes no será pobre. E incluso si no hay restricciones respecto de quiénes son elegibles para los cargos y quiénes pueden votar, la voz del pueblo puede ser "filtrada y refinada" –como dice Madison– por votación pública y elecciones indirectas. Además, las instituciones políticas pueden ser diseñadas para hacer que la mayoría necesaria para alterar el *statu quo* no sea el 50% + 1, sino una mayoría abrumadora. Por

último, las decisiones que afectan los derechos de propiedad pueden verse sujetas al escrutinio de los tribunales constitucionales o delegadas a bancos centrales independientes.

Las trincheras que protegen la propiedad han sido objeto de conflictos políticos en los últimos doscientos años. Con el paso del tiempo, muchas se expugnaron. Quizá la victoria más importante es la extensión del voto, primero a las clases bajas y luego a las mujeres. El cambio al voto secreto y a las elecciones directas liberó la voz de las mayorías del dominio social. La evolución institucional hacia las asambleas legislativas unicamerales redujo la protección del *statu quo*. Sin embargo, la confianza en que las reformas son acumulativas e irreversibles resultó y resulta constantemente socavada por la creatividad de los poderosos a la hora de descubrir nuevos modos de proteger sus intereses.

¿QUIÉN PUEDE SER ELEGIDO?

Los gobernantes son elegidos, pero eso no significa que cualquier persona puede ser un gobernante. Si bien originariamente el derecho de serlo se restringía a los hombres ricos, con el tiempo esos impedimentos legales se fueron aboliendo. Pese a todo, aún nos gobiernan personas que no se nos parecen, al menos a la mayoría de nosotros. En ningún país la composición de los grupos gobernantes refleja la composición económica, de género o etnia de la población. Escoger a aquellos que se distinguen por rasgos específicos es algo inherente a las elecciones.

Designar gobernantes mediante el proceso electivo es un reconocimiento de una capacidad desigual para gobernar. El análisis de Manin (1997) sobre un mecanismo contrafáctico para seleccionar gobernantes –la lotería– pone al desnudo lo que el autor identifica como "la naturaleza aristocrática de las elecciones". Si se considerara que las personas poseen un

mismo caudal de sabiduría y virtud, y si sus intereses fueran armónicos, no habría alteración alguna según quién gobierna: cualquiera lo haría del mismo modo. Y si existiera igualdad respecto de que cualquier persona es un potencial gobernante, podrían elegirse los líderes de manera aleatoria entre el pueblo. Incluso en una sociedad desbordante de conflictos, las personas escogidas de manera azarosa rotarían por períodos breves como gobernantes y gobernados. Como documenta profusamente Manin, la idea de seleccionar a autoridades al azar estaba presente en el horizonte intelectual del siglo XVIII. Sin embargo, se la rechazó para favorecer la de "un conjunto escogido de ciudadanos, cuya sabiduría permitiría discernir mejor el verdadero interés de su país y cuyo patriotismo y amor por la justicia harían que fuera muy difícil que lo sacrificaran en aras de consideraciones temporales o parciales" (Madison, *The Federalist*, 10). Como señala Manin (1997: 94), "el gobierno representativo se instituyó en plena consciencia de que los representantes elegidos deberían ser ciudadanos distinguidos, diferentes en lo social de aquellos que los eligen".

Resultó evidente en las primeras elecciones que el estatus social era tratado como un indicador de sabiduría y virtud, pues los "aptos para gobernar" –frase utilizada por Winston Churchill en 1924 para descalificar al gobierno laborista– eran miembros de las clases propietarias. Esta asociación se erosionó con el tiempo, en especial con el advenimiento de las organizaciones masivas de la clase obrera. Ahora escogemos entre candidatos que compiten entre sí, organizados en partidos y que proponen plataformas y programas. "Elecciones libres" significa que cada votante puede decidir qué cualidades de los candidatos considera relevantes, y cualquier indicador observable de estas puede aplicarse de acuerdo con la preferencia personal. Sin embargo, todavía reconocemos que algunas personas están más calificadas que otras. Como señala Dworkin (1996: 27),

> indudablemente deseamos que la influencia no sea equitativa en la política por otras razones [más allá de las financieras]: queremos que tengan mayor influencia quienes tienen una mejor visión o quienes pueden argumentar de manera más convincente.

Para repetir los dichos de Manin (1997: 149), "por su naturaleza misma, las elecciones no pueden tener por resultado la designación de representantes que se parezcan a sus electores". Escogemos a nuestros superiores.

Además, la política se ha convertido en una profesión organizada de modo jerárquico. Los jóvenes ingresan en el peldaño inferior, escalan con paciencia los siguientes, para volverse políticos prominentes sólo cuando ya alcanzan cierta edad. La mayoría de los políticos que reconocemos llevan bastante tiempo en el ruedo. Incluso cuando circulan entre el sector público y el privado, conforman una "clase política". Es cierto que existen razones por las cuales desearíamos que la política sea una profesión: al fin de cuentas, como en cualquier otra ocupación, requiere habilidades que se adquieren sólo cuando se está en ejercicio. Pero también es verdad que las personas que no han hecho casi otra cosa en su vida tienen poca empatía por cómo vive (cómo vivimos) el resto de la población.

Las elecciones no conllevan necesariamente un acceso libre y un amplio rango de resultados posibles. De hecho, eso nunca ocurre. Cada sistema político estructura los modos en que los intereses sociales se organizan como actores políticos, regula las barreras de acceso a la política y limita de varios modos las propuestas de políticas que son objeto de competencia electoral.

Todos los sistemas políticos regulan las condiciones bajo las que los grupos específicos compiten en las elecciones. Todos requieren que los partidos se registren, a menudo con la imposición de algunas condiciones. En los comicios presidenciales de Francia, por ejemplo, para ser candida-

to un individuo debe obtener el apoyo de al menos 500 de los cerca de 80 000 funcionarios elegidos en los diferentes niveles del gobierno. Es una condición leve, pero un exprimer ministro no logró conseguir el apoyo requerido en las elecciones de 2012. Muchos países reprimen ciertas ideologías u organizaciones políticas, ya que optan por las fuerzas a las cuales se les permite organizarse y competir. Incluso regímenes usualmente considerados democráticos a veces prohíben fuerzas consideradas antidemocráticas, como ocurrió con los comunistas en Alemania Occidental o el macartismo en los Estados Unidos. En este último país, la barrera más importante es lisa y llanamente el dinero: competir en las elecciones requiere movilizar de manera privada recursos financieros.

Todos los sistemas políticos también regulan los discursos públicos. Algunos censuran de manera directa el contenido, pero eso no entraña filtrar lo que se dice en público. Los discursos privados pueden no tener costo, pero resulta inevitable que los discursos públicos sí los tengan (por ende, deben contar con patrocinadores). Pueden ser los contribuyentes fiscales, o los representantes de intereses privados, pero siempre alguien paga. Incluso cuando a los académicos como yo nos dan la oportunidad de expresarnos en público, alguien cubre los gastos del salón y de nuestros viáticos, y alguien pagó por la investigación que nos permite tener algo que comunicar. El discurso político, orientado a convencer a otros de algo cuyas consecuencias pueden ser políticas públicas que atañen a todos, se reserva para unos pocos. ¿Cuántas personas alguna vez en su vida le han hablado a un público de más de cien personas? Y, además, estos pocos no son cualquier persona. Son políticos profesionales, funcionarios públicos, periodistas, líderes religiosos, académicos, cineastas y escritores: según lo define Manin, "una aristocracia".

Por consiguiente, incluso cuando las elecciones son libres y competitivas, pese a todas las transformaciones, ese factor es inherente a su funcionamiento. En la actualidad, al igual que

hace doscientos años, no todos están autorizados a gobernar y no todo se propone en público.

¿QUIÉN PUEDE ELEGIR?

Para evitar que "el pueblo" se equivocara, los fundadores de las instituciones representativas pensaron que era sensato que el grupo que podía elegir a los gobernantes se limitase a los varones ricos. Así, poco se disimulaba la brecha entre la ideología universalista y las instituciones exclusivas. Incluso la Declaración de los Derechos Universales del Hombre y el Ciudadano francesa de 1789 calificaba la equidad de la siguiente manera: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común". Los argumentos para excluir a algunas personas del "pueblo" parecen casi desesperados, tan intricados que resulta evidente que su función es servir a intereses propios. La brecha era tan profunda que socavaba la credibilidad del gobierno popular y condujo a conflictos que en muchos países duraron más de un siglo. Ni los pobres ni las mujeres pensaban que los hombres que poseían propiedad representaban su mejor interés. Ellos luchaban por el sufragio, y el sufragio era considerado un arma peligrosa.

Veamos cómo justificó esta exclusión Montesquieu (1995 [1748]: 155), quien tomó por punto de partida el principio de que "en la democracia, cualquier desigualdad debe derivarse de la naturaleza misma de la democracia y del principio de igualdad". Su ejemplo era que las personas que deben trabajar para vivir no están preparadas para ejercer un cargo público y además deberían descuidar sus funciones. Como se afirmaba en los círculos tribunalicios parisinos en los albores de la Revolución,

> más allá del respeto que uno desee mostrar por los derechos de la humanidad en general, es innegable que existe una clase de hombres que, debido a su educación y el tipo de trabajo al que su pobreza los ha condenado, es [...] incapaz por el momento de participar de manera plena en los asuntos públicos (Crook, 2002: 13).

"En estos casos" –prosigue Montesquieu–, "puede suprimirse la igualdad entre los ciudadanos aun en la democracia en beneficio de la democracia. Pero lo suprimido no es otra cosa que una igualdad aparente" (1995 [1748]: 155). El argumento genérico era que:

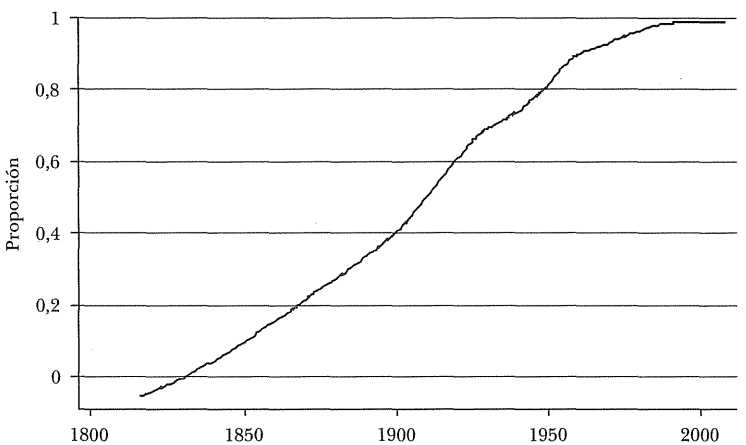
1. La representación obra en el mejor interés de todos.
2. Para determinar cuál es el mejor interés se necesita la razón y para implementarlo, la virtud.
3. La razón y la virtud tienen determinantes sociales: no tener que trabajar para ganarse la vida ("desinterés") o no estar empleado o depender de algún modo de otros ("independencia").

Por su parte, la justificación de que sólo se viola la igualdad aparente se construyó según tres premisas:

1. Actuar para el mejor interés común implica que todos son iguales, así que todos están representados en forma equitativa.
2. La única cualidad que se distingue es la capacidad de reconocer y perseguir el bien común.
3. No se excluye a nadie de adquirir esta cualidad, por lo que el sufragio es accesible potencialmente para todos.

Cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones –en Inglaterra, los Estados Unidos, Francia, España y las repú-

blicas de América Latina recién independizadas–, en todas partes los derechos políticos quedaron limitados a los varones ricos. Con el tiempo, en todos estos países el sufragio se extendió a los varones pobres y a las mujeres, mientras que las nuevas naciones que iban surgiendo tendieron a otorgar derechos de manera inmediata y con mayor amplitud, por lo que los derechos políticos son ahora universales en casi todos los países que efectúan algún tipo de comicios. Sin embargo, llevó mucho tiempo atravesar el camino de un gobierno representativo a una democracia de masas. En 1900, sólo un país tenía sufragio universal pleno mientras diecisiete le otorgaban el derecho a voto a todo varón. Recién en la segunda mitad del siglo XX, más de ciento cincuenta años después de que las instituciones representativas se establecieran por primera vez, el sufragio universal se transformó en una norma inquebrantable. Esta evolución se ve retratada en la figura 2.1.



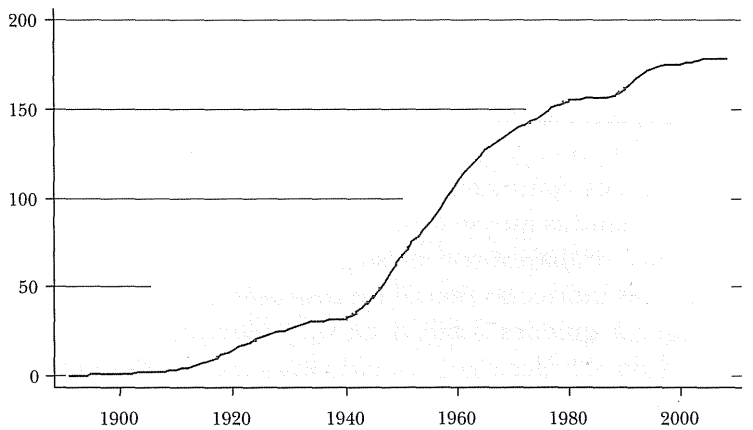
Incluye elecciones con sufragio femenino, siempre y cuando el voto masculino sea universal.

Figura 2.1. Proporción de elecciones con sufragio universal de varones

Si bien las razones para extender el derecho a voto a los varones pobres pueden haber variado en cada caso, muchas extensiones surgieron como respuesta a la amenaza de revolución (o al menos, de descontento popular). La explicación clásica de la ampliación de derechos es que en algún momento los excluidos amenazaban con sublevarse y por eso, aunque compartir los derechos políticos tuviera consecuencias costosas para la élite gobernante, esta prefería pagar esos costos en lugar de arriesgarse a una revolución. Una explicación que compite con la anterior es que algunas fracciones de la élite pensaban que extender el sufragio redundaría en su beneficio, en términos partidarios o económicos, por lo que reformaron el sufragio cuando llegaron al poder.

Las restricciones al voto femenino tenían motivaciones diferentes. Mientras los primeros promotores del sufragio femenino señalaban que la razón no se distribuye según el género, el argumento principal en contra del otorgamiento del derecho al voto a las mujeres consistía en que, al igual que los infantes, no eran independientes y no tenían voluntad propia. Las mujeres ya estaban representadas por los hombres que vivían con ellas y sus intereses estaban resguardados por una tutela, más que por una conexión electoral. Así, el criterio que justificaba esta visión era la dependencia, no el género. De hecho, cuando en la década de 1880 un estudio en Inglaterra descubrió que casi la mitad de las mujeres adultas no vivía con ningún varón adulto, esa justificación se derrumbó. El primer país en que las mujeres pudieron votar sobre la misma base que los hombres en elecciones nacionales fue Nueva Zelanda en 1893, seguido por Australia en 1902, Finlandia en 1907 y Noruega en 1913. Entre las dos guerras mundiales, el sufragio femenino se adoptó en diecisiete países, incluidos seis de independencia reciente. Aun así, hasta 1945 sólo la mitad de los países con algún tipo de votación dejaba participar a las mujeres. Cuando las Naciones Unidas proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que prohibía cualquier tipo de discriminación

y aseguraba la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, todos los países, excepto tres de religión musulmana –Baréin, Kuwait y las Maldivas– que se independizaron luego de esa fecha, extendieron el sufragio a todos los hombres y las mujeres. La figura 2.2 resume esta historia, mostrando el número de países en que las mujeres gozaban del derecho a votar sobre la misma base que los hombres.



Curva suavizada. Las franjas muestran el número total de países.

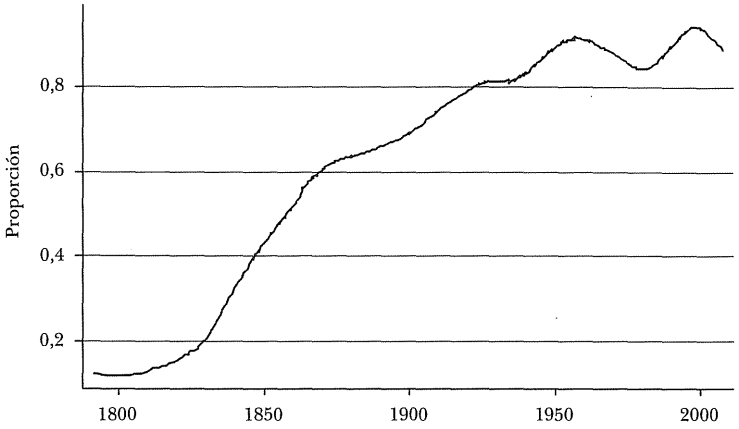
Figura 2.2. Cantidad de países con sufragio femenino igualitario, por año

FILTRAR Y REFINAR LA VOZ DEL PUEBLO

Otorgar derechos no implicaba brindar poder. Cuando se les permitía votar a los pobres, ciertos dispositivos institucionales regulaban las consecuencias de su participación. Los dos mecanismos por los cuales solía controlarse el efecto de los derechos políticos eran las elecciones indirectas y la votación pública.

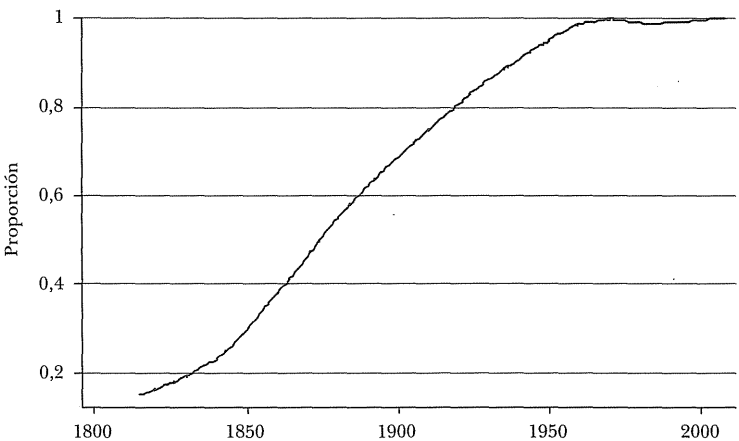
Los comicios indirectos y las restricciones al sufragio se utilizaban de manera intercambiable: unos y otras eran instrumentos para evitar que la mayor parte de la población ejerciera una influencia directa en la composición de las asambleas legislativas. Información histórica dispersa indica que las elecciones indirectas tuvieron un efecto contundente para restringir la representación de clase. La Convención francesa elegida de modo indirecto fue "una asamblea de abogados (un 52% de los miembros) elegidos por campesinos". Un ejemplo de comicios indirectos proviene de la votación de 1847 en el estado mexicano de Querétaro: mientras que los artesanos y trabajadores constituían el 51,3% del electorado primario y los grandes terratenientes eran pocos, estos últimos conformaron el 58,3% de los electores secundarios, mientras que se observaba una ausencia absoluta de artesanos y trabajadores en ese grupo. No sorprende que las elecciones indirectas fueran un instrumento poderoso para proteger a quienes estaban en el poder. Estos perdieron el 9,7% de 585 elecciones cuando eran indirectas y el 23,5% de 2113 directas. Mis cálculos muestran que las directas reducen en un 13% la probabilidad de que quien está en el poder resulte ganador.

Por su parte, la votación pública transforma las relaciones de dependencia económica en dependencia política al intimidar a los pobres, en especial en las áreas rurales. Según comentó una vez un legislador del estado de Pensilvania, Mark B. Cohen (y según lo citaba en 2005 el sitio web *NationMaster*), "el voto cantado no es verdaderamente libre para aquellos cuyas preferencias desafían las estructuras del poder o la amistad". Si el electorado engloba a ciudadanos que sufren no sólo la desigualdad, sino también la dependencia económica, el hecho de que su preferencia electoral sea pública los vuelve vulnerables ante sanciones que sus patrones impongan y, por ende, los deja expuestos a intimidación.



Curva suavizada.

Figura 2.3. Proporción de elecciones que fueron directas



Curva suavizada.

Figura 2.4. Proporción de elecciones con voto secreto, por año

El efecto de la votación pública cuando hay posibilidades de reelección también es notorio. Gobernantes en ejercicio ganaron un 92% de las 449 elecciones en que el voto era a viva voz y un 76% en las 1937 en que era secreto. Una vez más, los cálculos muestran que la votación secreta reduce un 13% la probabilidad de que gane quien está en el poder.

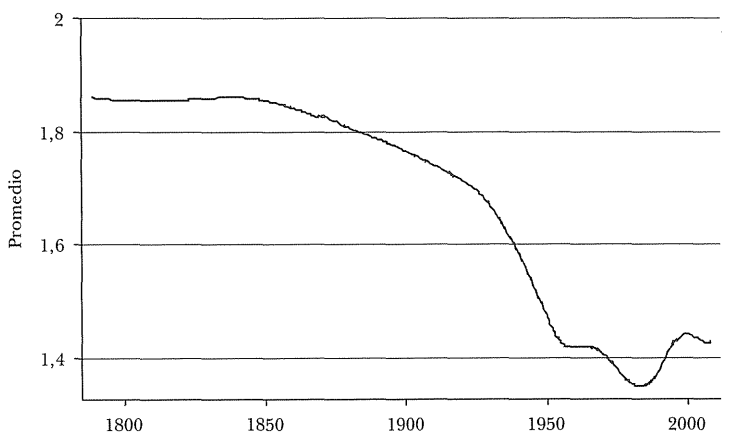
INSTITUCIONES SUPRAMAYORITARIAS

Las elecciones son un mecanismo mayoritario: los ganadores son aquellos que reciben la mayor cantidad de votos. Como señala Schumpeter (1942: 272-273), "el principio de la democracia tan sólo significa que las riendas del gobierno deberían entregarse a quienes concitan un apoyo mayor que los otros individuos o grupos competidores". Además, mientras que en ciertos casos la mayoría relativa es suficiente para alcanzar un cargo, ningún sistema electoral requiere más que una mayoría simple, el 50% + 1. Esta norma implica que el 50% – 1 de los votantes puede terminar como una minoría perdedora. De allí el eterno dilema de la democracia: ¿qué puede hacer (y qué no) la mayoría electoral con la minoría? ¿Cómo prevenir abusos?

Un modo de proteger a la minoría es aumentar el umbral de apoyo requerido para alterar cualquier *statu quo*: me refiero a estos dispositivos como "supramayoritarios". La segunda forma es someter las decisiones de la mayoría al control de cuerpos no votados, por lo general un tribunal constitucional, o quitar algunos aspectos de ciertas políticas –por lo común, las monetarias– del control de las mayorías vigentes: estos mecanismos son "contramayoritarios".

Cualquier sistema de instituciones que requiera que más de un organismo apruebe una ley específica es supramayoritario. Incluso si un mismo electorado define tanto los legisladores cuanto los presidentes, pero los elige según reglas diferentes,

cada uno responde a una mayoría –en cierto sentido– distinta; como resultado de esto, la mayoría efectiva que se requiere para aprobar leyes es más que el liso y llano 50%. En líneas generales, el presidente es elegido por todo el país; los miembros de la Cámara Baja, por los distritos, y los de la Cámara Alta suelen ser designados por unidades subnacionales mayores que los distritos electorales. Salta a la vista que, si las mayorías que los eligen no son idénticas, el resultado es un umbral de facto supramayoritario para alterar el *statu quo*, sea este cual fuere. Si un proyecto de ley debe aprobarse por mayoría simple en dos cámaras que surgieron de votaciones diferentes –aunque esa diferencia sea leve–, podría fracasar incluso sin variar la regla si esas dos cámaras sesionaran en conjunto. La supramayoría requerida puede ser muy alta: según algunas estimaciones, es del 75% en los Estados Unidos hoy en día. La figura 2.5 muestra la evolución del tamaño promedio de las asambleas legislativas a lo largo del tiempo. La mayoría eran bicamerales en el siglo XIX, pero casi la mitad se transformó en unicameral luego de 1950.



Curva suavizada.

Figura 2.5. Cantidad de cámaras en los cuerpos legislativos, promedio anual

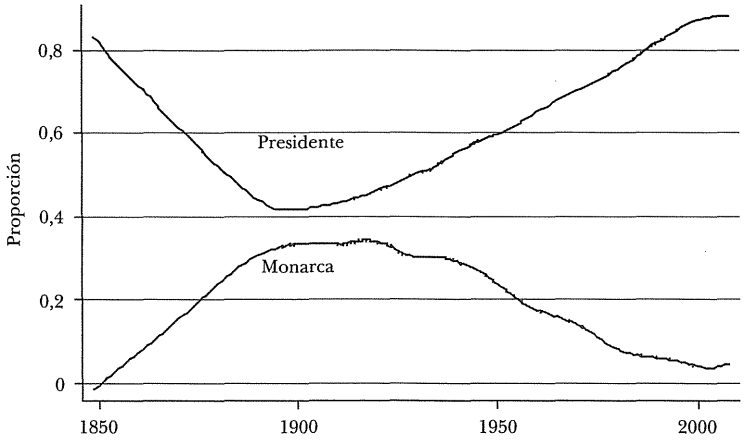


Figura 2.6. Democracias con posibilidad de veto de la legislación, 1848-2008

La figura 2.6 muestra la proporción de democracias en las que alguien, ya sea el monarca o el presidente elegido (pero no los tribunales constitucionales), podría vetar legislación adoptada por asambleas legislativas electas. Como vemos, la asiduidad con que los presidentes tuvieron poder de veto ha decrecido durante la segunda mitad del siglo XIX pero luego continuó aumentando, mientras que los monarcas que contaban con ese mismo poder fueron cada vez menos. Sin embargo, en 2008 todavía muchos países tenían presidentes –surgidos de votación directa o indirecta– con al menos poder de veto suspensivo. Nótese que esta figura refleja las prerrogativas constitucionales, no el uso real del veto. Los monarcas británicos, por ejemplo, aún tienen en sus manos ese poder, pero no lo han utilizado desde mediados del siglo XVIII.

INSTITUCIONES CONTRAMAYORITARIAS

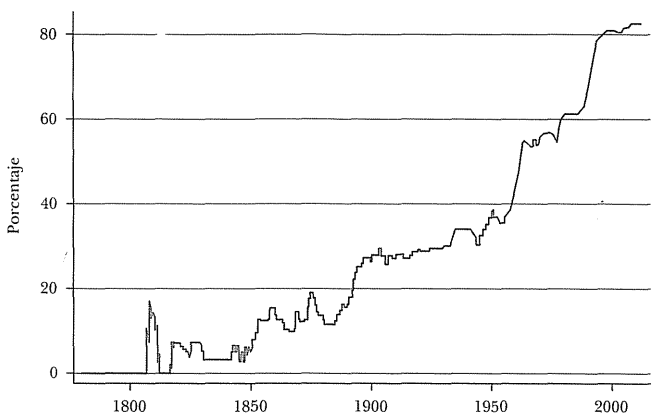
En muchas democracias, llegado el caso en que un congreso bicameral aprueba una ley y esta no es vetada, aún puede invalidarla un organismo que no ha sido votado, sino designado por los representantes votados. La función de los tribunales constitucionales es proteger los derechos ante los caprichos de las mayorías temporarias. Este conflicto entre las mayorías electorales y los tribunales constitucionales suele conocerse como "la democracia contra el imperio de la ley". Pero la ley no puede gobernar: las personas lo hacen. La ley no es una fuerza impersonal, que actúa como una máquina lógica. Más allá de las razones que puedan tener, la ley es aquello que los jueces dicen que es. Tanto las asambleas legislativas como los tribunales son instituciones pobladas. "La ley manda" si los gobiernos votados por mayorías escuchan a los tribunales incluso cuando estos regulan en contra de sus votantes.

"Los derechos" son ámbitos que están resguardados de los resultados de las contiendas electorales, afianzados por cláusulas constitucionales que sólo pueden ser alteradas por mayorías calificadas y procedimientos específicos. Estos derechos protegidos constitucionalmente incluyen las libertades políticas y civiles. Pero no debemos olvidar que el derecho más básico, aparte de la protección contra el encarcelamiento arbitrario, ha sido y es el derecho a la propiedad. Los tribunales constitucionales tienen el poder de invalidar las decisiones mayoritarias que consideran que violan los derechos a la propiedad protegidos por la Constitución. Pueden hacerlo o no: a veces deciden que "el dinero es expresión",[4] pero a

4 La idea de *money is speech*, algo así como "el dinero es discurso", resume el principal concepto que enunció la Corte estadounidense en el caso más importante en el que trató sobre el uso de dinero en campañas electorales ("Buckley c. Valeo"). Al decir que "el dinero es discurso", la Corte quiso dejar en claro que cualquier limitación sobre el uso del dinero en política debía ser considerada, en principio, una

veces, que no lo es. Sin embargo, la minoría que requiere protección constitucional en sociedades con desigualdad económica está conformada por quienes tienen propiedad. Una prueba reveladora es que la revisión constitucional tiene más probabilidades de ocurrir en sociedades donde la desigualdad económica es mayor (Harvey, 2015).

Si bien el incremento de la revisión constitucional ha sido gradual desde 1850 hasta 1950, a partir de entonces ha resultado vertiginoso. Durante las primeras décadas transcurridas del siglo XXI, más del 80% de las constituciones permitió la revisión judicial de legislación (dato basado en Ginsburg y Versteeg, 2012; se reproduce la figura 2.7 con su permiso).



Curva suavizada.

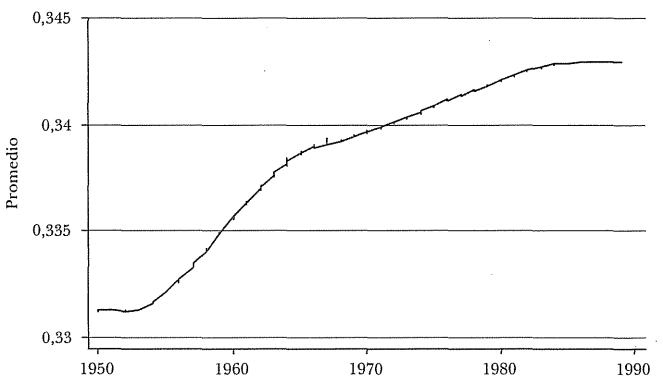
Figura 2.7. Revisión judicial incluida en el texto de la Constitución

Además, otro mecanismo que protege algunos ámbitos de las mayorías temporarias es la delegación de autoridad a orga-

---

restricción al discurso político, esto es, una limitación a la libertad de expresión y, por tanto, impermisible. [N. de E.]

nismos no votados. Como caso más notorio vemos el alegato de que los políticos que buscaban la reelección manipulaban la economía en detrimento de la estabilidad financiera: eso condujo a que la responsabilidad de las políticas monetarias recayera en bancos centrales autárquicos y ya no en el gobierno. Este cambio es más reciente y menos pronunciado, pero los datos también muestran un incremento sostenido durante un siglo (la figura 2.8 utiliza la escala de independencia de hecho creada por Cukierman, Edwards y Tabellini, 1992).



Fuente: Cukierman, Edwards y Tabellini (1992). Curva suavizada.

Figura 2.8. El surgimiento de la autarquía de los bancos centrales

CONQUISTAS, RETROCESOS E INSTITUCIONES

Hemos visto los patrones históricos. Muestran que, mientras las elecciones se expandían con rapidez, los derechos políticos continuaron durante mucho tiempo restringidos a las clases altas y que las consecuencias de expandirlos se vieron mitigadas por las elecciones indirectas y la votación pública. Estas restricciones se abolieron con el tiempo: el derecho a

voto se volvió universal, primero para los hombres y luego para las mujeres: actualmente, las elecciones son directas en casi todos los países y la votación es secreta por ley. Ha sido frecuente que los cuerpos legislativos se volvieran unicamerales. Sin embargo, no ha disminuido la frecuencia del veto del Ejecutivo, mientras que las instituciones contramayoritarias –revisión constitucional de las leyes y también bancos centrales autárquicos– se volvieron más omnipresentes.

Con todas las prevenciones respecto de derivar inferencias dinámicas a partir de estas observaciones, propongo aquí una conjetura sobre los mecanismos rectores de esta historia. Dados los obstáculos existentes, quienes están en el poder hacen concesiones cuando enfrentan una amenaza de quienes están por fuera o bien cuando algunos de ellos esperan mejorar su posición competitiva al conseguir aliados entre quienes hasta ese momento están excluidos. Dichas concesiones son pasibles de retrocesos temporarios cuando los resultados de la competición extendida amenaza los intereses subsistentes. Además, cuando se conquistan trincheras específicas, las élites encuentran sustitutos para proteger sus intereses. Estos ciclos se repiten una y otra vez.

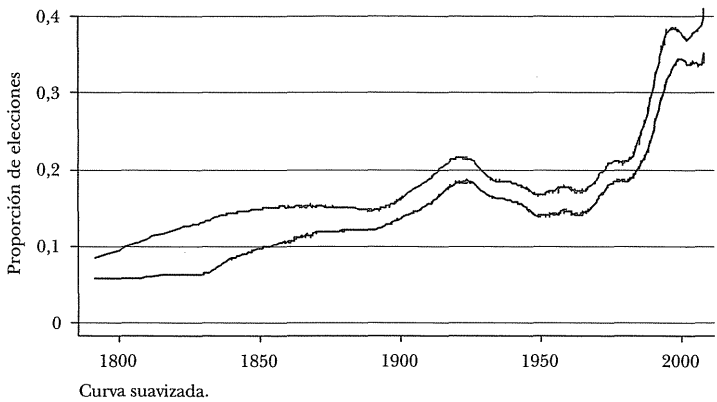
¿Los intereses de los propietarios están menos protegidos como consecuencia de todas las tendencias descriptas más arriba? En varios países democráticos, la desigualdad ha vuelto a niveles que se observaban hace cien años. La bonanza social y económica que surgió luego de la Segunda Guerra Mundial se ha detenido (si no revertido). Los resultados de las elecciones importan cada vez menos para las políticas económicas. Quizás el conde de Grey fue profético cuando en 1831, durante el debate parlamentario sobre la extensión del sufragio, anunció: "El punto fundamental de mi reforma es prevenir la necesidad de una revolución. [...] Reformo para permanecer, no para derrocar". El valor de las elecciones para transformar las relaciones económicas y sociales parece ser débil.

3. Competir por la ventaja partidaria

Según el modelo tradicional de la ciencia política, lo que ocurre en los comicios es que los partidos presentan plataformas y candidatos, mientras que los ciudadanos deciden con libertad qué fuerzas apoyar. Votantes libres y en pie de igualdad política ejercen su derecho a elegir gobiernos. Las elecciones expresan la "voz del pueblo".

Resulta difícil equiparar esta descripción con el hecho de que en la historia de los comicios la derrota de quienes están en el poder es algo poco común. Es más: la frecuencia con que ganan resulta sorprendente. Cuando compitieron, entre 1788 y 2008, quienes estaban en ejercicio ganaron 2315 de 2949 elecciones, un 79%, con 4 a 1 de probabilidades de ganar. La mayoría de las veces, en el 92% de los casos conocidos, los resultados de la votación se respetaron: alguien ganó, alguien perdió, y el ganador tomó posesión del cargo. Sin embargo, en varias elecciones el ganador nunca llegó a ejercer el cargo o primero debió superar a algún usurpador. Así, la alternancia de partidos en el poder como resultado de un proceso electivo era algo más infrecuente que la derrota electoral de los gobernantes en ejercicio. Según la información disponible, ese recambio de fuerzas ocurrió en 544 casos de 2583 (es decir, 1 de cada 4,75 elecciones).

Además, como muestra la figura 3.1, las elecciones que tienen por consecuencia una derrota de quien está en el poder y la alternancia pacífica de partidos son un fenómeno muy reciente.



Curva suavizada.

Figura 3.1. Elecciones perdidas por quienes están en ejercicio y elecciones con resultado de alternancia partidaria

Estos no son los patrones que uno esperaría observar según la manera en que solemos entender las cosas. La voz que se escucha en muchas elecciones no parece ser la del pueblo, sino la de los gobernantes, o quizá la de aquellos cuyos intereses estos protegen y promueven. Quienes están en el poder ¿realmente ejercen su cargo con tanta eficacia que los votantes, con pleno libre albedrío, desean reelegirlos cuatro veces de cinco? ¿Los votantes tienen tal aversión al riesgo que cuatro de cinco veces prefieren –como dice el proverbio en México– "diablo conocido que ángel por conocer"? La idea de que la ventaja de quienes ya están en el poder se halla en la libre elección de los votantes no resulta creíble. Las elecciones son algo mucho más complejo. Lo que ocurre el día de los comicios es la culminación de un largo proceso de persuasión, pero también suele ser consecuencia de manipulación y represión. Lo que ocurre ese día puede conllevar intimidación y fraude. Y lo que ocurre después no siempre está determinado por el resultado anunciado: a veces, cuando los que están en el poder pierden, no reconocen la derrota; a veces la oposición derrotada ataca las casas de gobierno.

Para comprender el proceso eleccionario, necesitamos entender lo que ocurre antes, durante y después de la votación. Más aún, lo que ocurre durante los comicios depende de lo que podría pasar después; lo que acontece antes depende de lo que llegue a ocurrir durante. Imaginemos que quien está en ejercicio teme que, si pierde, deberá irse del cargo por la ventana. Hará todo lo que esté a su alcance para evitar ese resultado, lo que podría implicar no llamar a elecciones o llevar adelante un proceso electivo sin participación de la oposición (o de modo tal que esta no tenga posibilidad alguna de ganar). En cambio, en las elecciones banales que incumben sobre nuestras vidas personales, quien está en el poder sabe que la posible derrota sólo significa que, en cuanto líder de la oposición, tendrá que jugar al juego de la silla, con una posibilidad razonable de volver a ocupar la silla en pugna, por lo que en igual medida podría abstenerse de prácticas como esas, tolerar una derrota temporaria y esperar hasta que se materialice la próxima oportunidad.

Antes de que entremos en distingos y detalles, aquí hay una lista de algunas acciones al alcance de los partidos en contienda que busquen maximizar sus posibilidades de ganar. Acaso digan "Smith puede votar, pero González no" o "John puede, pero Joan no". Acaso organicen una sesión para negociar quiénes serán sus votantes –"Te doy a Smith si me das a González"–, que es lo que hacen los demócratas y los republicanos cuando están en el poder en el estado de Nueva York, con la consiguiente tasa de reelección del 99%. Y llega el día de los comicios en que la cantidad de votantes es más alta que la de quienes son elegibles para votar, en que algunos votan "temprano y seguido" y otros votan desde la tumba. Por último, cuando se anuncian los resultados, el presidente en ejercicio puede imponerse en el recuento aunque su oponente derrotado haya ganado la elección, como se dice que afirmó irónicamente en 1947 el dictador de Nicaragua, Anastasio Somoza (o, en otras versiones, el presidente del tribunal electoral de ese país, Modesto Salmerón).

Al vivir en países con democracias sólidas, consideramos que esas prácticas son aberrantes, anormalidades que sólo existen en naciones subdesarrolladas o democracias recientes. Pero esto no implica que constituya una realidad que pueda ignorarse. La represión, la intimidación, la manipulación de las normas, el abuso del aparato estatal y el fraude son instrumentos usuales de la tecnología electoral. Quienes gobiernan no poseen el completo control sobre los resultados de las elecciones, pero tienen la posibilidad, y la ejercen, de minimizar la probabilidad de ser derrotados. El solo hecho de que alguien pueda escribir un libro de 747 páginas sobre la historia de la boleta electoral es señal de que los detalles institucionales minuciosos importan para pensar los resultados de los comicios. Una innumerable cantidad de detalles como esos regula la contienda electoral.

Los resultados de una votación podrían sonar más como la voz de los que están en el poder que como la del pueblo: en los países de habla hispana es común hacer referencia a "gobiernos electores". Sin duda, la disponibilidad de instrumentos tales difiere según los contextos institucionales y políticos específicos. Cuando las elecciones son llevadas adelante por organismos autónomos y en verdad independientes, cuando su desempeño y sus resultados son objeto de validación por tribunales en verdad independientes o cuando los que están en el cargo temen las reacciones populares ante abusos manifiestos de poder, se limita la discrecionalidad. Pero la mayoría de las veces quienes gobiernan encuentran modos de injerirse en sus posibilidades de ganar. El desempeño anterior tiene relevancia, así como las promesas electorales, pero si los que están en ejercicio ganan con tanta frecuencia es porque tienen acceso a instrumentos fuera del alcance de sus oponentes. Al utilizar estos mecanismos no se libran de la ardua tarea de llevar a cabo la campaña electoral, sólo canalizan sus –digamos– esfuerzos en otorgar favores clientelistas o directamente en la compra de votos. Es cierto que la oposición también puede valerse de una variedad de trucos

para mejorar sus posibilidades. Sin embargo, quienes gobiernan tienen la ventaja, pues pueden consolidarla gracias a que constituyen una mayoría legislativa y a que dirigen las burocracias estatales. Aunque a veces se ven constreñidos por los tribunales independientes, el control sobre la legislación les da la oportunidad de adoptar instrumentos legales que los favorezcan. A su vez, como dirigentes de burocracias que hacen gala de su carácter no partidario, pueden convertirlas en instrumentos de fines partidarios. El control sobre el aparato de represión tiene una función de particular importancia para debilitar –en todo o al menos en parte– a la oposición. El intercambio de favores a cambio de recursos financieros es otra fuente más de ventaja. Y cuando todo fracasa, el fraude es el último recurso. Cuando esos instrumentos pueden y son utilizados, ni siquiera las elecciones pluralistas son competitivas. Explicaré y desarrollaré estas cuestiones en los ejemplos que siguen.

VOTAR Y ELEGIR: LA OPOSICIÓN

Votar es un acto físico: vocear el nombre de un candidato, levantar la mano, colocar un papel especial en una urna, bajar una palanca o tocar una pantalla. Pero las consecuencias de este acto han variado profundamente a lo largo del tiempo y de país en país. Votar no es lo mismo que elegir; de hecho, puede no haber relación alguna entre esas dos prácticas.

Al organizar cualquier orden político, el tema fundamental es si se permite la existencia de la oposición. Según Hofstadter (1969: 9),

> cuando [los fundadores de la nación] comenzaron su tarea, hablaban mucho –casi de manera incesante– sobre la libertad y comprendieron que esta requería cierta flexibilidad para que exista oposición.

> Pero no fueron nada claros respecto de cómo debía hacerse sentir esa oposición, pues también valoraban la unidad y armonía social, y no habían alcanzado la perspectiva de que la oposición, que encontraba su expresión en partidos populares organizados, podía sostener la libertad sin desbaratar la armonía.

Este punto de vista no implicó que no hubiera competencia por los cargos. Incluso, cuando se lo ponía en entredicho, las elecciones hacían aparecer a individuos que no compartían programas ni etiquetas con candidatos de otros distritos. Dicho en lenguaje moderno: todos se postulaban como "independientes". El derecho de (algunos) individuos para competir contra quienes estaban en el poder no se ponía en duda. Los dos problemas eran si durante el período entre elecciones el pueblo podría hablar y asociarse para criticar a los gobiernos en ejercicio y si los grupos de ciudadanos podían competir en los comicios como partidos.

Si bien el gobierno representativo implicaba que los gobernantes debían ser investidos de autoridad por las elecciones, la función apropiada para el pueblo en el período entre votaciones era y sigue siendo ambigua. Madison señala que lo que distingue a los Estados Unidos respecto de las antiguas repúblicas "reside en la plena exclusión de las personas, en cuanto su capacidad colectiva, de formar parte del gobierno" (*The Federalist*, 63). Aparentemente lo dijo de manera literal, que el pueblo debe dejar que los representantes sean quienes gobiernen "como una defensa contra sus errores y engaños temporarios". El último decreto de la Asamblea Constituyente francesa de 1791 establecía:

> Ninguna sociedad, club o asociación de ciudadanos puede tener forma alguna de existencia política ni ejercer función alguna con relación a los actos de los poderes constituidos ni de las autoridades legales; con ningún pretexto puede aparecer bajo un

> nombre colectivo, ya sea para hacer peticiones o comisiones, participar en ceremonias públicas, o por cualquier otro fin.

Sin llegar a tanto, Joseph Schumpeter (1942: 295) amonestaba a los votantes para que "comprendan que, una vez que escogen a un individuo, la acción política pasa a ser exclusiva de él, ya no de ellos. Lo cual implica que deberán evitar instruirlo sobre lo que debe hacer". Y Walter Lippman (1956: 73) insistió en que el deber de los ciudadanos "es hacer ocupar los cargos y no dirigir a quienes los ocupan". Como diría Margaret Thatcher, "ustedes tuvieron su oportunidad, ustedes me eligieron a mí, ahora gobierno yo y ustedes se callan".

Si bien el sufragio fue el centro de los conflictos políticos hasta alrededor del final de la Primera Guerra Mundial, el derecho tanto a organizarse durante el período entre elecciones como a disputarlas se ha vuelto un tema fundamental de la política a lo largo del siglo XX. Si bien durante el siglo XIX latinoamericano fueron frecuentes las elecciones sin competencia o con la esporádica represión de la oposición, cabe decir que esta coerción tuvo breve vida. Algunos gobernantes que llegaron al poder por la fuerza convocaron a elecciones con la proscripción de cualquier tipo de oposición, pero usualmente esos casos se consideraron excepcionales, una suerte de necesidad que surgía por circunstancias específicas. La inexistencia de la oposición en la elección como forma permanente de organización política fue una innovación posterior. Ese tipo de proceso electivo ocurrió por primera vez en Italia en 1934 y en la Unión Soviética en 1936. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la invención de Lenin de sistemas unipartidarios se expandió a los países bajo dominio soviético, así como a muchos estados africanos y asiáticos de independencia reciente.

El derecho a oponerse es una conquista. Es frágil y reversible. Además, no todos aquellos que reclaman para sí el dere-

cho a ser oposición toleran que otros lo sean. Consideremos lo sucedido en la historia de Rusia: institucionalizado como consecuencia de la revolución de 1905, este derecho fue eliminado por los comunistas en 1918 luego de su derrota en las elecciones de la Asamblea Constitucional, y restaurado con la caída del comunismo en 1991. En la actualidad, pasa por un nuevo proceso de erosión.

La observación de Hofstadter (1969: 7) de que "la visión normal de los gobiernos con respecto a la oposición organizada es que esta es intrínsecamente subversiva e ilegítima" sigue siendo inquietante. La idea de que oponerse a políticas gubernamentales no supone necesariamente traición u obstrucción se reconoció por primera vez en el Reino Unido en un discurso parlamentario de 1828. Pero ¿qué tipo de oposición es leal y cuál subversiva? ¿El rechazo a políticas gubernamentales debe encauzarse dentro del marco de las instituciones representativas o el pueblo puede actuar como le plazca? Bhimrao Ramji Ambedkar, el padre de la Constitución india, pensaba que, si bien la desobediencia civil era apropiada bajo el gobierno colonial, "no es otra cosa que la gramática de la anarquía" durante la democracia. Los fundadores de las instituciones representativas fueron muy ambivalentes sobre estas cuestiones y hoy en día no tenemos tanta más claridad al respecto. Las democracias otorgan el derecho a la libre expresión y asociación, pero se han vuelto endebles. Los límites de una oposición justificada se ponen a prueba todos los días, por ejemplo cuando los gobiernos declaran una y otra vez que "las protestas son parte de la democracia, pero ejercer la violencia e ir contra la ley, no" (en palabras del exprimer ministro David Cameron sobre una protesta estudiantil).

Todos los gobernantes en ejercicio desean limitar las posibilidades de perder el cargo. Pueden intentar prevenir que surja un colectivo opositor, pueden hacer que los partidos contrarios la pasen mal en el período entre comicios y pueden valerse del poder de su mandato para afectar los resultados de las elecciones. Pero no lo pueden hacer con descaro.

Los comicios sin opciones reducen la veracidad de la afirmación de que el pueblo gobierna a la presunción inverificable de que los gobernantes hacen lo mejor posible en interés de sus representados, afirmación idéntica a aquella que se efectúa cuando los gobernantes ni siquiera son elegidos. Los gobernantes siempre aseguran que están allí por voluntad del pueblo, pero esta aserción sólo puede demostrarse creíble si las elecciones conllevan la posibilidad de que quienes ejercen el cargo lo pierdan. Por ende, lograr el equilibro correcto entre restringir la oposición y mantener la creencia de que el pueblo elige es una operación delicada.

INSTRUMENTOS A DISPOSICIÓN DE QUIENES EJERCEN EL PODER

MANIPULACIÓN DE LAS REGLAS

Las elecciones conllevan, por fuerza, algunas normas que regulan quién puede votar, ya sea que los comicios sean directos o indirectos, secretos o públicos, obligatorios o voluntarios, cómo se suman los votos y demás. Estas normas afectan los resultados. Incluso los detalles minúsculos –entre otros, el color o la forma de las boletas, el lugar donde se va a votar o el día de la semana en que se realizan los comicios– pueden afectar el resultado. Por ende, las elecciones son inextricablemente manipuladas, pues las mayorías en el poder promulgan las reglas según su propio interés y las consagran como leyes. Y, de hecho, si se quiere que los comicios constituyan determinado procedimiento, deben adoptarse algunas normas.

Por este motivo resulta difícil juzgar si una elección es "justa", uno de los estándares utilizados por varios organismos internacionales a fin de evaluar un sufragio. A todas luces, algunas acciones de quienes gobiernan son tan transparentes que cualquier persona sabe que las reglas específicas se han pensado para favorecerlos: la referencia a los distritos electo-

rales en forma de salamandra[5] ha adquirido notoriedad en el lenguaje cotidiano. Pero ¿las elecciones estadounidenses son injustas porque ocurren durante la semana, en comparación con los países donde los comicios se llevan a cabo los domingos? Se debe indicar un día para el sufragio, ¿por qué sería injusto realizarlo un martes en lugar de un domingo? El argumento sería que un día de semana es más difícil que las personas más pobres voten y por ende se sesga la elección a favor del partido que tiene el apoyo de los votantes más acaudalados. Pero si los comicios se llevan a cabo un domingo, quienes tienen un mayor nivel adquisitivo preferirían pasar el día en sus casas de campo y no votar, de manera que la balanza se inclinaría en favor del otro partido. Estoy seguro de que algún filósofo normativista podría resolver este dilema, pero el hecho es que cualquier regla tiene consecuencias, las elecciones deben seguir ciertas normas y quienes gobiernan tienen una influencia desproporcionada sobre estos resultados.

Según los acuerdos constitucionales específicos, las normas que regulan las elecciones abarcan provisiones constitucionales, leyes comunes, decretos u órdenes administrativas. Estas reglas se adoptan con respeto de las cláusulas constitucionales (y pueden ser objeto de fallos en los tribunales), son generales, públicas y anunciadas con anticipación, por lo que constituyen normas legales. Si el sistema electoral –las reglas que transforman los votos en bancas parlamentarias– ha cambiado once veces en Francia desde 1875, se debe a que las diferentes mayorías con poder constitucional han aprobado leyes que siguieron los procedimientos apropiados. Nótese que las constituciones, que incluyen otras leyes fundamen-

5 El autor hace referencia a lo que se conoce como "gerrymandra", es decir, la manipulación de circunscripciones electorales para lograr determinado efecto en los resultados. El término en inglés, *gerrymandering*, proviene de un juego de palabras entre el apellido del gobernador de Massachusetts Elbridge Gerry, y *salamander*, por la forma que con sus modificaciones adoptó en 1812 el mapa electoral. [N. de E.]

tales, varían en cuanto a las cláusulas electorales que dejan libradas a la discrecionalidad de las mayorías en ejercicio: el sistema electoral no está incluido en las constituciones francesas, como sí ocurre en otros países, sino que está sujeto a la legislación ordinaria. En cualquier caso, la manipulación de las normas es una acción pública, manifiesta. Estas leyes pueden ser "injustas": tal vez sea injusto que alguien que recibió una minoría del voto popular sea declarado ganador. Pero leyes son leyes.

Dado que constituyen normas legales, las reglas deben parecer universales y justas. Si se extiende el derecho a votar a los ciudadanos que residen en el exterior, la justificación se formula en términos de derechos, aunque el verdadero motivo sea que se espera que voten por quien está en el poder. En los Estados Unidos, las tarjetas de identificación de votantes son descriptas como una medida que evita el fraude, aunque su intención sea que votar resulte más difícil para los pobres. Antes de la elección parlamentaria de Rusia en 2007, la Cámara Baja (la Duma) aprobó veintidós leyes que regulaban las elecciones, una de las cuales prohíbe hacer "campaña negativa". Sin duda, hacer campaña negativa no es una práctica que asegure mayor nobleza de espíritu, pero la intención de los legisladores de Putin era lisa y llanamente evitar la crítica al gobierno.

Enumerar estas normas no tendría sentido, ya que la lista sería infinita. Abarca las leyes más importantes que regulan quién puede competir y quién puede votar, la distribución de votantes por distrito electoral, las disposiciones que regulan el financiamiento de la campaña y el acceso a los medios de comunicación y las fórmulas que convierten los votos en bancas parlamentarias. Pero además incluyen innumerables cláusulas menores que seguramente no tendrán consecuencias nimias.

A fin de cuentas, en elecciones sin controles judiciales (ni otras formas de supervisión independiente) los gobernantes que tienen la mayoría suficiente estarían en condiciones de ganar las elecciones con sólo manipularlas. Si no usan ese re-

curso, se debe a su baja popularidad, que les haría perder sin importar cuáles sean las reglas, o lisa y llanamente a un error de cálculo.

USO PARTIDARIO DEL APARATO ESTATAL

Domingo Santa María, presidente de Chile entre 1881 y 1886, admitió sin tapujos: "Entregar las urnas al rotaje y a la canalla, a las pasiones insanas de los partidos, con el sufragio universal encima, es el suicidio del gobernante, y no me suicidaré por una quimera". Ese también debe haber sido el punto de vista del primer ministro francés, Jean-Baptiste de Villèle, que emitió en 1822 una circular que advertía: "Todos los miembros de mi Gabinete, para mantener su puesto, deberán contribuir, dentro de los límites de sus derechos, a la elección de parlamentarios sinceramente apegados al gobierno" (cit. en Zeldin, 1958). Demostrar tanta franqueza es algo excepcional, pero la práctica de utilizar el aparato estatal como un instrumento con fines electorales es omnipresente.

La tensión entre la política partidaria y el gobierno para todos es propia de la estructura de las instituciones estatales. Los políticos elegidos pueden tener objetivos universalistas, partidarios o personales. Puede que deseen que su país progrese, o sólo quedarse en su puesto, o satisfacer otras ambiciones propias. Los intereses universales se comparten en todo el espectro político, pero los partidarios hacen que se opongan entre sí equipos de políticos de mentalidad similar que buscan llegar al poder y mantenerse allí. Las ambiciones personales los llevan a competir con sus propios compañeros de partido. Ascienden si la lealtad de los políticos sirve al partido y si este gana elecciones: por ende, se los motiva a priorizar los intereses partidarios.

Sin embargo, los encargados de implementar las decisiones públicas no son los políticos electos. En todos los Estados, dicha tarea se delega a organizaciones especializadas, las burocracias estatales, que ponen en acto lo decidido por los políticos, y que no son autónomas. Según se

supone, tampoco son partidarias, situación que las expone a presiones conflictivas. Que una burocracia implemente las decisiones de los gobernantes es un recurso para consolidar la ventaja partidaria. A la vez, si es autónoma, no es un instrumento del Estado. En un mundo ideal, desearíamos una burocracia que ejecutara las órdenes de los políticos en beneficio general del público sin convertirse en un instrumento de los intereses que son sólo partidarios. Pero esa solución óptima no es viable.

Hace algunos años, cuando vivía en Chicago, el frío nocturno hizo que de un momento a otro la calle se cubriera de hielo; los neumáticos de mi auto, allí estacionado, no quedaron exentos. Llamé al gobierno de la ciudad, sin resultado. Después de esperar unos días –el hielo nunca se derrite en Chicago–, mi esposa, que sabe más, llamó al jefe demócrata de nuestro distrito electoral. Minutos después, él en persona llamaba a nuestra puerta, señalándonos que no habíamos votado en la última elección municipal. Le aseguramos que estábamos afiliados al Partido Demócrata, le prometimos que votaríamos en la próxima elección y una hora más tarde una cuadrilla de la ciudad estaba picando el hielo. Guiada por el interés partidario, la burocracia estatal estaba comprando nuestros votos de manera selectiva al proveernos un servicio público, mientras que a los votantes de distritos de la ciudad dirigidos por republicanos sólo les quedaba insultar al gobierno municipal, sin importar cuán urgentes fueran sus necesidades.

Muchos lectores de distintos países le pondrán a esta situación el mote de "clientelismo", "nepotismo" y demás. Intercambiar recursos públicos –ya sean dinero, servicios o empleos– por tareas en favor del partido gobernante o tan sólo para obtener votos es posible porque los burócratas son agentes de los políticos partidarios. Los directivos electos pueden crear incentivos para los burócratas que claramente no son partidarios y condicionar así la continuidad de su empleo, las promociones, salarios o favores a su lealtad partida-

ria. Es cierto: los directores partidarios deben encontrar un equilibrio entre la competencia de sus agentes burocráticos y las lealtades partidarias. Dado que las probabilidades de una reelección dependen del desempeño del gobierno, los políticos votados desean que sus agentes sean competentes; en tanto esas probabilidades dependen de los esfuerzos partidarios, los jefes quieren que sus agentes sean leales. Sin embargo, ya sea que se los reclute siguiendo criterios sólo meritocráticos o sólo partidarios, los funcionarios están sujetos a las presiones para actuar según el interés partidario de parte de sus superiores votados. Incluso en el caso de una burocracia estatal protegida por estatutos, todo lo que sus integrantes pueden hacer es dar a conocer la situación. Pero las denuncias de ilícitos que se "filtran" a la opinión pública no es una manera efectiva de control.

Algunas burocracias son más importantes que otras. El control sobre el aparato de seguridad, en especial los servicios secretos, es crucial. Las agencias de inteligencia leales son una herramienta poderosa para quienes están en el poder. El control sobre los tribunales es un instrumento valiosísimo, como ocurre en Malasia, donde el tribunal obedientemente sentenció al principal rival político del primer ministro por ser homosexual. La administración impositiva también puede ser un instrumento valioso, muy utilizado en la Rusia de Putin para chantajear o encarcelar a potenciales oponentes. Los entes de regulación pueden dirigir la seguridad hacia objetivos políticos. Al tener estas instituciones a mano, es posible que quienes están en el poder hostiguen a la oposición con plena apariencia de legalidad. El control partidario sobre los organismos de contratación que compran bienes y servicios del sector privado abre el terreno a la compra de apoyo político. El control sobre las agencias que reúnen y publicitan los índices económicos, como la tasa de inflación o de pobreza, permite a los gobiernos esconder los efectos negativos de sus políticas, aunque no siempre lo hagan manteniendo credibilidad.

El control sobre los medios también es un arma poderosa. Antes del surgimiento de la radio y la televisión, el instrumento usual del control sobre los medios era colocar anuncios públicos lucrativos en diarios seleccionados. A su vez, los medios audiovisuales públicos suelen ser regulados por una autoridad nominalmente independiente a la que se le asigna la misión de salvaguardar la neutralidad partidaria. Sin embargo, la independencia de esos organismos suele terminar siendo sólo nominal, como lo evidencia que su composición cambie cuando llegan al poder nuevos gobiernos. Por último, los gobiernos pueden valerse de sus poderes regulatorios para debilitar en lo económico a los medios privados que se les oponen, como hizo el Partido Popular en España luego de 1996 o el gobierno de Cristina Kirchner en la Argentina en 2011.

Dada la existencia de tribunales y de la opinión pública, este tipo de prácticas no pueden ser tan abiertas como lo eran en la época de Santa María o de Villèle. Pero cuando son subrepticias, resultan difíciles de detectar. En Zanzíbar los ingeniosos funcionarios electorales colocaron colmenas de abejas en los lugares de votación donde se sabía que los votantes favorecían a la oposición. Cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos decidió que los estudiantes universitarios podían votar en los lugares donde estudiaban, los funcionarios republicanos en Ann Arbor situaron los centros de votación lejos del campus y del transporte público.

Valerse del aparato estatal con fines partidarios es un arte sutil, pues debe hacerse sin exagerar. Por ejemplo, Collier y Sater (1996: 58) informan que

> traer votos era un aspecto vital del trabajo de un intendente. [...] Sin embargo, a veces los intendentes podían ir demasiado lejos. [...] Cuando el joven intendente Domingo Santa María [citado más arriba como presidente] interpretó las instrucciones del presidente sobre ganar las elecciones "a cualquier

costo" con cierto exceso de entusiasmo, sus enemigos se valieron de la situación como un pretexto para su destitución.

En España, en 1872 el gobierno infló los votos de la oposición "para que realzaran la luminosa libertad electoral". Cuando en 1960 los oficiales de la elección en Corea del Sur informaron que el índice de votos obtenidos por el sucesor elegido por el presidente Sigman Rhee era del 100%, se les ordenó que lo disminuyeran al 75%.

REPRESIÓN

La utilización o la amenaza de utilización de la fuerza física para reprimir a la oposición se ha expandido, pero su rango difiere enormemente. En algunos casos, la represión se usa para prevenir la organización colectiva de cualquier oposición; en otros, para aplastarla si ya se ha organizado; o bien para evitar la participación de fuerzas políticas específicas, o, por último, sólo para eliminar de la esfera pública ideas u oponentes específicos.

La represión diseñada para evitar el surgimiento de cualquier oposición colectiva es una operación permanente, que no se limita a las elecciones. Cuando funciona bien, la intimidación es suficiente, por lo cual no es necesario intensificar el uso de la fuerza antes de los comicios. Los sistemas unipartidarios consolidados tienden a ser pacíficos, incluso si son vulnerables a erupciones periódicas de protestas masivas. Las elecciones en que el 99% de las personas con derecho a voto se presentaban a los comicios y el partido gobernante recibía el 99% de los votos eran una ceremonia habitual en los sistemas comunistas.

Sin embargo, una vez que algún tipo de oposición se vuelve pública, para reprimirla es necesaria la fuerza bruta: los líderes de la oposición son asesinados, encarcelados o forzados al exilio. Los estudios recientes de ciencias políticas se enfocan casi de manera exclusiva en situaciones en las que un

gobierno interactúa con un grupo opositor ya constituido o en las que reacciona a una protesta pública. Con todo, estas situaciones ocurren sólo si la represión no ha sido efectiva en primera instancia, por lo cual representan fracasos de los regímenes represivos. En la historia de América Latina, las elecciones en las que los que estaban en el poder abusaron de este por lo general provocaron rebeliones armadas bajo el nombre de "revoluciones". En años recientes, las protestas electorales han adoptado el disfraz de "revoluciones de color": protestas populares pacíficas contra los resultados de las elecciones que se consideran injustas. La capacidad de la policía suele ser insuficiente para manejar esas situaciones: cuando la oposición constituye un movimiento de masas, es usual que se pida que intervengan las fuerzas armadas.

Reprimir toda oposición no siempre es necesario para permanecer en el poder. Muchos gobernantes son más selectivos y sólo previenen la competencia de algunas ideologías, partidos o individuos al seleccionar a las fuerzas políticas a las cuales se les permite organizarse y competir. En Costa de Marfil, Kenia y Zambia, los requisitos de nacionalidad se introdujeron *ad hoc* para evitar las candidaturas de los oponentes más populares, En varios casos se prohibió ejercer la política a miembros de gobiernos anteriores. En Irán, todos los candidatos tienen que ser aprobados por la autoridad religiosa. Las oposiciones simbólicas les otorgan cierta credibilidad a las victorias de quienes ya están en ejercicio, por lo cual suelen ser toleradas e incluso a veces alentadas. El ejército brasileño creó un partido opositor oficial (sólo para encontrarse con que, en realidad, luego de ganar la elección este partido militar terminó oponiéndose a la propia milicia). A la vez que complicaba la vida a sus oponentes, el presidente Putin alentó el ingreso de comunistas a la Duma, quienes hicieron el ruido suficiente para crear la apariencia de oposición, pero no constituían una amenaza real a su poder. Incluso los regímenes que suelen ser considerados democracias a veces prohíben fuerzas denominadas antidemocráticas.

Estos usos de la represión son abiertos y a menudo brutales. Algunas formas son más sutiles. Durante el ejercicio del alcalde Richard Daley, el Consejo de la Ciudad de Chicago adoptó un código de construcción que, adrede, era imposible de cumplir, de modo que proveyó a la maquinaria demócrata un instrumento para hostigar de manera selectiva a sus oponentes. El presidente francés Nicolas Sarkozy recibía todas las mañanas un informe de parte de su jefe de policía sobre la vida privada de sus posibles rivales, con detalles tales como el costo de los vestidos comprados el día anterior por la dirigente socialista Ségolène Royal. El presidente Richard Nixon utilizaba al Servicio de Rentas Internas –esto es, el fisco–, así como la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas, para hostigar a opositores a la Guerra de Vietnam. Sospecho que esa mezquina represión es endémica, pero también encubierta, y eso la vuelve difícil de probar.

FINANCIAR UNA ELECCIÓN

La política cuesta dinero: es una verdad inevitable. Los partidos necesitan dinero para existir, organizar campañas electorales, hacer encuestas sobre la opinión pública, llevar a sus votantes a las urnas, persuadir a los indecisos de que les brinden su apoyo. Necesitan cubrir los costos de los salones, el transporte, la impresión de sus materiales y el acceso a la televisión. Así, es natural que intenten conseguir dinero de cualquier fuente posible.

Sólo pueden conseguir dinero donde este se encuentra: en las arcas del Estado y buena parte en los bolsillos privados. El flujo de dinero no debe reducirse a mera "corrupción". Es cierto, escándalos de esa índole abundan: valijas llenas de efectivo encontradas en la oficina de un primer ministro, partidos políticos que tienen cuentas en Suiza, gobiernos locales que operan con cronogramas de sobornos a sus contratistas (y mi enumeración está lejos de agotarse). Además, esos escándalos no se limitan a los países menos desarrollados o a democracias jóvenes: estos ejemplos provienen de Alemania,

España, Francia, Italia y Bélgica. Pero reducir la función política del dinero a "corrupción" es profundamente engañoso. Conceptualizada como "corrupción", la influencia financiera se convierte en algo anómalo, fuera de lo ordinario. Se nos dice que cuando los intereses especiales sobornan a los legisladores o burócratas, la política es corrupta. Y entonces no hace falta decir nada cuando los intereses especiales hacen contribuciones políticas legales. Cuando el gobierno roba dinero del sector público –como hizo parte de la dirigencia del Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil en el caso de la petrolera nacional Petrobras–, lo consideramos corrupción. Pero si los partidos son financiados por empresas privadas, como los entonces partidos opositores brasileños, no lo apreciamos así. Para existir y participar en el proceso electivo, los partidos políticos necesitan dinero; dado que los resultados de los comicios son importantes para los intereses privados, es comprensible que busquen estar en buenos términos con los partidos e influenciar el resultado de las elecciones: la lógica de la competencia política es inexorable. No resulta tan importante que los mismos actos sean legales en algunos países e ilegales en otros sistemas (las prácticas de financiamiento político de los Estados Unidos serían consideradas corrupción en la mayoría de las democracias). Una de las características estructurales de las elecciones es que el dinero esté infiltrado en la política.

La información sobre el financiamiento político es escasa. Hasta cierto punto, esa falta de conocimiento se debe a la índole misma del fenómeno: sea legal o no, el dinero encuentra la manera de infiltrarse en la política en modos que son adrede opacos. Una conclusión general de las encuestas realizadas en veintidós países por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es que "se sabe muy poco sobre los detalles del dinero en los partidos políticos o en las campañas. Los patrones de financiamiento de los partidos políticos son muy opacos". El hecho fundamental que surge de los estudios sobre el financiamiento de las campañas

es que quien recibe y gasta más dinero, gana. Al menos es lo que se observó en los Estados Unidos, Brasil, Chile, Francia, Japón, Corea del Sur y Uruguay. Quienes ejercen el gobierno reciben más dinero privado que los opositores. Sin embargo, no deberíamos quemar etapas y llegar a la conclusión de que quienes están en el poder ganan porque gastan más dinero. El interrogante es si el dinero compra votos o los votos generan dinero. Además, de ser así, ¿cómo se logra comprar votos? ¿Se debe a que la publicidad cambia las preferencias de los votantes, porque algunos son "impresionables"? ¿U obedece a que los aportes de campaña financian las actividades de los partidos –que van desde esfuerzos de afiliación hasta provisión de transporte– para llevar a sus seguidores a las urnas, con lo cual se influye en el porcentaje de participación? ¿Qué votos compra el dinero: los de los indecisos o los de quienes de otro modo no votarían? Hasta la fecha, no se ha logrado un consenso en relación con la efectividad de los gastos de campaña sobre proporción de votos.

Para apreciar cuán complejos pueden ser estos mecanismos causales, tomemos el estudio de Grossman y Helpman (2001), en que intentan discriminar el papel del dinero a fin de comprar tanto las plataformas del partido como los votos en el contexto de los Estados Unidos. En su historia, los partidos optimizan la probabilidad de ganar una mayoría de bancas, mientras que los grupos que tienen intereses especiales optimizan el bienestar de sus miembros. Los votantes pertenecen a dos categorías: votantes estratégicos que consideran sus intereses y votantes impresionables que se ven influidos por la publicidad de campaña. Quienes tienen intereses especiales hacen los aportes de campaña, los políticos escogen las políticas y los votantes votan; no ocurre necesariamente en ese orden, porque las contribuciones cumplen una función doble. Se las puede utilizar en el comienzo de la campaña para inducir a los partidos a anunciar plataformas que son del gusto de los grupos de presión (*lobbies*) o se pueden implementar una vez que ya se las ha anunciado para inclinar a los

votantes hacia el partido que el grupo de presión apoya. Las conclusiones de Grossman y Helpman (2001) son:

1. Para ejercer influencia en las plataformas, los grupos de intereses especiales contribuyen a ambos partidos y le dan más dinero a aquel que de antemano tiene mayores posibilidades de ganar.
2. Si las plataformas finales terminan por ser las mismas, a los grupos de intereses especiales les da igual qué partido gane y no hacen más aportes.
3. Si las plataformas finales difieren, los grupos de intereses especiales aportan fondos adicionales para sesgar la elección de modo propicio para la más cercana a sus intereses.

Los autores concluyen: "En términos generales, los aportes afectan el resultado de las políticas alejándolas del interés público al influir en las posiciones de los partidos y quizás sesgar los resultados de la elección" (Grossman y Helpman, 2001: 339).

Sin embargo, al fin de cuentas, estas complejidades analíticas no alteran el siguiente hecho básico: cuando los intereses privados desean que se elijan los gobiernos que les gustan o quieren garantizar los favores que la futura administración les brindará (cuando esta no es de su agrado), el dinero privado fluye hacia las arcas de los partidos o de los políticos. Si bien el impacto de los gastos de campaña sobre los votos es más bajo para quienes están en el poder, porque ya cuentan con un alto nivel de apoyo, ellos obtienen más porque es más probable que ganen o porque ya están en el bolsillo de los intereses privados que quieren que se queden en sus cargos. La regulación del financiamiento político es importante: quitar los límites estatales de los gastos de campaña en los Estados Unidos condujo a un aumento del voto republicano y a la elección de candidatos más conservadores (Harvey, 2016). Existen importantes diferencias a escala nacional para permi-

tir aportes de privados así como en relación con los requisitos de transparencia, y parecen ser relevantes (Prat, 1999). Sin embargo, es probable que el dinero nunca esté ausente del proceso eleccionario, dado que tiene muchos modos opacos de infiltrarse en la política: la amenaza de financiar la irrupción de un opositor sería suficiente para ejercer influencia sobre quien está en el poder, aunque en realidad no se gaste ni un centavo.

FRAUDE

El fraude es el reconocimiento de una derrota. Es el último recurso, utilizado cuando todo lo demás fracasa. No equivale a la manipulación, que consiste en establecer reglas que afectan la probabilidad de que quien está en el poder sea reelegido. En efecto, el fraude es una violación de las reglas formales en vigencia, por parciales que estas sean. Forzar la entrada a la sede del partido opositor para robarle sus secretos, como en el caso de Watergate, es fraude, ya que viola la prohibición general contra el robo y allanamiento de morada. Comprar votos constituye fraude cuando está prohibido por reglas específicas. Lo mismo ocurre cuando se cuentan votos de personas fallecidas. La tecnología del fraude es muy variada, pero en casi todas sus formas la actividad fraudulenta es clandestina. Quienes gobiernan pueden crear reglas injustas, pero no quieren que los vean cuando las violan.

Es cierto que la línea entre el fraude y la manipulación es muy delgada. Comprar con efectivo votos individuales es fraude, pero inyectar la economía en las vísperas de una elección no lo es necesariamente. En la elección presidencial mexicana de 2006, el candidato derrotado clamó a viva voz que había sido víctima de fraude. La mayoría de sus reclamos no tenía base alguna, pero muestra cuán delgada es la línea: según la Constitución mexicana, el presidente en ejercicio tiene prohibido hacer campaña por su sucesor, y el presidente Fox violó en varias ocasiones esa prohibición.

El fraude no es una operación simple, pues requiere preparación y previsión. Como enfatiza Posada-Carbó (2000: 634),

> el fraude electoral implicaba un procedimiento largo, abierto a maquinaciones sutiles y no tanto, que comenzaba con la confección de un registro electoral y seguía con un conjunto de etapas identificables, que incluían "trampas" para registrar a la mayor cantidad posible de votantes, para influir en la composición de las juntas electorales y la selección de fiscales para los centros de votación, movilizar a la mayor cantidad de votantes el día del sufragio, invalidar cuando era conveniente ciertas mesas electorales y, por supuesto, llenar las urnas.

Dado que un discurso orientado por intereses personales –predecible de acuerdo con los intereses de quien lo emite– no resulta creíble, deben tomarse con pinzas los reclamos por fraude hechos por oponentes vencidos. Así, lo que nos llama la atención son sólo los ejemplos flagrantes. Sin embargo, parecen existir muchos. El subtítulo de una historia del fraude en los Estados Unidos es *A Political Tradition* [Una tradición política]. En Costa Rica, los partidos utilizaron cuarenta y siete tipos distintos de fraude, y esto incluye la exclusión no justificada de votantes, la compra de votos, cambio en los sitios de votación el mismo día de los comicios y alteraciones de boletas. En la Francia de comienzos del siglo XX, a los votantes se les daba medio billete antes de la elección y la otra mitad si el candidato ganaba. En Chicago, se les daba un zapato antes de la votación y el segundo después: ese es uno de los orígenes de la expresión (usual en lengua inglesa) "esperar a que caiga el otro zapato".

El fraude no es un fenómeno de un pasado lejano. En distintas zonas de Italia, y ya desde la década de 1950, fuerzas políticas de centroderecha repartían empleos en el sector público junto con zapatos y fideos gratuitos a cambio de apo-

yo. En 1993, en Taiwán, el Kuomintang compró 14 090 votos a 300 dólares taiwaneses cada uno. En las Filipinas, en 2011, el 10,1% de los votantes informó haber recibido ofertas de dádivasy en México, en 2000, al menos un 26,1% se vio en esa misma situación. En 2002, en la región este de Kentucky, un candidato a juez de distrito fue acusado por los fiscales de otorgar cheques de US$50 a los votantes. De todas formas, el fraude es una práctica poco corriente en la mayoría de los países, incluidos los Estados Unidos, y es aún menos frecuente que su utilización sea decisiva.

No importa cómo se organicen las elecciones. Consideremos cuatro criterios usuales:

1. El Ejecutivo gestiona las elecciones y el Legislativo certifica los resultados.
2. El Ejecutivo gestiona y un órgano judicial, quizás especializado, certifica.
3. Un organismo independiente gestiona y un órgano judicial certifica.
4. Un organismo independiente gestiona y certifica.

Cuando se crearon las instituciones representativas, el primer sistema entró en vigor en todas partes. La gestión de las elecciones por parte de un organismo independiente del Ejecutivo fue una innovación introducida en Canadá en 1920; lo siguieron Chile en 1925 y Uruguay en 1932. En 2006, el primer sistema aún prevalecía en el 26% de los países relevados; un 15% era organizado por el Ejecutivo y un organismo judicial independiente certificaba, mientras que organismos de administración electoral eran nominalmente independientes en el 55% de los países (en el restante 4% no se llevaban a cabo elecciones). Resulta evidente, como han demostrado estudios de los bancos centrales autárquicos, que la independencia nominal no garantiza que sea efectiva y, como demuestran los comicios estadounidenses del año 2000, incluso en los organismos judiciales puede haber preferencias

partidarias. Sin embargo, es claro que el primer sistema permite gran libertad de acción a quien está en el poder: nada incita a los partidarios de ese gobernante elegido de manera fraudulenta a cuestionar los resultados de los comicios. Por su parte, la independencia del Instituto Federal Electoral de México –instaurado como consecuencia del fraude electoral de 1988– desempeñó un papel fundamental para permitir la victoria de la oposición en 2000. Los observadores independientes, si tienen sólida capacidad para detectar las irregularidades y son capaces de hacer afirmaciones creíbles en relación con el grado de fraude, también pueden reducirlo.

ELECCIONES COMPETITIVAS Y NO COMPETITIVAS

Las elecciones son competitivas cuando los votantes pueden determinar quién es el ganador y, lo que resulta más importante, cuando pueden deshacerse de quienes están en el cargo si así lo desean. Las elecciones competitivas no son "justas": todos los comicios deben seguir ciertas reglas y todas las normas ejercen influencia en las posibilidades de ganar de uno u otro sector. El proceso electivo nunca es completamente "limpio": no existe modo de prevenir que los partidos que compiten utilicen algún truco para mejorar sus posibilidades.

Una estimación es que entre el 19 y el 36% de las elecciones presidenciales en el mundo fueron "defectuosas" o "corruptas" o "fraudulentas" durante el período de 1975 a 2000. Quienes están en ejercicio tienen una ventaja, ya que pueden manipular las reglas, convertir el aparato estatal en un instrumento, explotar oportunidades financieras y, si todo falla, retocar los resultados. Por ende, si pensamos que las elecciones son competitivas cuando los que están en el poder tienen tantas posibilidades de perder como de ganar, tenemos que estar preparados para observar que ese tipo de comicios es poco frecuente. Sin embargo, aun en el caso de que las posibilida-

des sean desiguales, mientras los resultados sean inciertos y los partidos que compiten puedan influir sólo en la probabilidad de su victoria, pero exista espacio para la sorpresa, las elecciones son competitivas.

4. ¿Qué es inherente a las elecciones?

Los ejemplos que he citado antes van de la Argentina a Zimbabue y cubren un período de doscientos años, ya que no todas las elecciones son iguales. Varias facetas del proceso electivo –las calificaciones para ser elegible para un cargo y para votar, el secreto de la boleta, las instituciones que median la relación entre votos y bancas legislativas– evolucionaron con el tiempo en el sentido de tornar más amplia y libre la participación política. Cabe decir que los comicios sin ningún tipo de oposición son un fenómeno del pasado. Sin embargo, y al menos según muchos observadores, es posible que buena parte de los líderes políticos haya aprendido a controlar los resultados de las elecciones preservando la apariencia de competencia: ese es el "nuevo" tipo de autoritarismo, "competitivo" o "suave". Por ende, varios factores de las elecciones continúan difiriendo de país a país.

El interrogante por plantear es si, con todas esas variaciones, existe algo inherente al proceso electivo, algunas características que todas las elecciones comparten. Ya sabemos que no todos los eventos denominados "elecciones" de hecho sirven para escoger a los gobernantes. Pero ¿tienen algo en común los comicios competitivos con aquellos en que quienes están en ejercicio poseen la certeza de ganar? ¿Es inevitable la protección de la propiedad de la mayoría? ¿Las elecciones pueden verse libres de las maniobras de los partidos que compiten por influir en sus resultados más allá de lo que el pueblo desee? Hasta cierto punto, es inevitable que las respuestas a estas preguntas sean arbitrarias: si bien todas las elecciones

comparten algunas características, estas tienen grados, de modo que las respuestas varían según el cristal con que se mire; pese a todo, a continuación planteo algunas que bien podrían valer como características universales.

Todos los comicios, incluidos aquellos en los que no hay elección, ponen nerviosos a los gobernantes. Consideremos el caso extremo: las elecciones sin oposición. Muchos dictadores, en especial los comunistas, cada cierta cantidad de años informan con orgullo que se alzaron con el 99,1% del voto popular. Nadie –ni los votantes, ni los candidatos, ni los observadores externos– cree que esas votaciones digan algo de las verdaderas preferencias de los ciudadanos. El propósito de ese tipo de comicios es diferente: básicamente, intimidar a cualquier posible oposición. Ser capaz de hacer que millones de personas se presenten en los lugares designados en los horarios acordados para manifestar su conformidad con el régimen no es una hazaña sencilla. Por ende, estas elecciones dejan en evidencia que la dictadura obliga a todos a danzar al compás de su melodía, que puede intimidar al 99% de la población; así, cualquier oposición es fútil. Otros regímenes autoritarios desean que se los considere democracias, por lo que permiten algo de oposición, mantienen su nivel de voto bajo y afirman que esa es la libre voluntad del pueblo: de todas formas, se preocupan por los números. Por ejemplo, durante el régimen comunista el objetivo era una cantidad de votantes equivalente al 99%, mientras que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México no quería que fuera inferior al 65%. Una vez que se conocen esos objetivos –y eso se consigue analizando los resultados de elecciones anteriores–, cuando no son alcanzables y los números bajan, resultan un indicador de un debilitamiento del control político que abre las puertas a las actividades opositoras. De hecho, la caída del comunismo en Polonia fue vaticinado por los resultados de las elecciones locales en 1984, cuando la cantidad de votantes no alcanzó el 75% del padrón: todos sabían que el régimen no podía ya

controlar la situación. Incluso los gobernantes que llevan a cabo elecciones no competitivas deben preocuparse por los resultados. Los comicios los ponen nerviosos aun si su cargo no está en riesgo directo: cuando está en juego alcanzar los objetivos esperados, el fracaso los deja vulnerables ante la posibilidad de ser removidos por otros mecanismos, ya sea la intervención militar o la movilización popular. Confiar sólo en la represión los convierte en rehenes de los aparatos coercitivos, algo que puede ponerlos más nerviosos aún que las elecciones. Así, la ansiedad de los gobernantes no se limita a los comicios competitivos. De hecho, existe evidencia de que los regímenes autoritarios muestran ciclos comerciales electorales, es decir, aumentan el consumo antes de una votación. Hasta los gobernantes cuyos procesos electivos son una farsa tienen que prestar al menos cierta atención a lo que desean los votantes.

No es razonable esperar que los partidos que compiten se abstengan de hacer todo lo posible para mejorar su ventaja electoral. Incluso cuando sus acciones están muy reguladas y monitoreadas, siempre hay modos de influir en los resultados. Para empezar, la mayoría vigente tiene modos legales de cambiar algunas reglas para que los favorezcan: pensemos, si no, en las leyes que en los Estados Unidos obligan a registrarse como votante o la distribución de escaños que le corresponde a cada estado según la proporción de población. Los tribunales (o algún otro cuerpo independiente) pueden invalidar alguno de esos intentos, pero no siempre poseen razón suficiente o la voluntad para hacerlo. Por ejemplo, existen muchas maneras de dividir distritos, y cada una tiene consecuencias electorales que no son flagrantemente discriminatorias. ¿Debe contabilizarse el valor del trabajo de los voluntarios como un gasto de campaña? Los tribunales franceses decidieron en una instancia que así debería ser e invalidaron una elección de alcalde por exceso de los límites de gastos, pero otros tribunales podrían discrepar. ¿Debería permitirse votar por correo o en fecha anticipada? ¿Los nativos de

un país que residen en el extranjero tienen derecho a votar? Todas estas decisiones inciden en los resultados esperados en favor de alguien, pero tal vez no existan razones constitucionales para invalidarlas. ¿Qué ocurre con el uso selectivo de las violaciones al código de construcción bajo el gobierno del alcalde Daley en Chicago? Al fin de cuentas, la burocracia de la ciudad no puede inspeccionarlo todo. ¿Y qué decir de los informes de la policía al presidente Sarkozy? Ninguna de esas prácticas se consideró ilegal. Siempre existen modos, y si estos aumentan la probabilidad de ganar, quienes buscan ser elegidos los van a usar.

A su vez, resulta irracional esperar que los gobiernos elegidos, más allá de qué mayoría los haya votado, no le presten especial atención a quienes controlan los recursos de producción. El capitalismo es un sistema en que la mayoría de los recursos de producción son de propiedad privada, lo cual implica que las decisiones cruciales que afectan a todos, aquellas que tienen que ver con inversión y empleo, son tomadas por actores privados que buscan maximizar la ganancia. Dado que todos dependemos de estas decisiones, todos los gobiernos deben anticipar el efecto de sus políticas sobre las decisiones de las empresas. Esto es estructural: un efecto en la estructura propietaria de la sociedad capitalista. Que los recursos de producción sean privados limita el abanico de resultados que pueden surgir del proceso democrático. Los gobiernos, más allá de quién ocupe los cargos, quién los eligió y con qué intenciones lo hizo, se ven limitados en cualquier economía capitalista por el hecho de que las decisiones económicas vitales (una vez más, las que afectan el empleo y la inversión) son una prerrogativa privada. Además, incluso dentro de esos límites estructurales, quienes poseen mayores recursos económicos pueden utilizarlos para influir en los resultados de las elecciones y las políticas de los gobiernos votados.

Todas estas características presentan matices. Pero supongamos que los derechos políticos son universales y que la

capacidad de los gobernantes para controlar los resultados de los comicios es limitada; así, las elecciones son realmente competitivas. ¿Qué podemos esperar de ese tipo de elección?

PARTE II

Lo que las elecciones pueden y no pueden lograr

5. La suma de las voluntades individuales

¿Qué deberíamos esperar de elecciones competitivas? Los comicios no son algo muy bonito que digamos; si bien los políticos deben hacer de cuenta que son motivadores y proclamar que sus nobles ideales nos guiarán hacia un radiante porvenir, no escatiman trucos ni trampas para ganar. Fingen, posan, venden y engañan. Hacen promesas que saben inviables, gastan buena parte de su energía en desprestigiar a los oponentes, retocan las reglas cuando les resulta posible (y las evaden cuando no) e intentan silenciar la voz de quienes podrían oponerse a ellos. No sorprende que haya tantas personas que se desconectan o sueñan con eliminar de alguna manera las características de las elecciones que son negativas, pero preservando invariado el mecanismo para designar a los gobernantes.

No todos los motivos detrás de las quejas con respecto a los comicios son válidos: algunos se apoyan en la incomprensión de las elecciones como un mecanismo por el que realizamos decisiones colectivas. Al contrario de la queja constante de que los comicios no ofrecen opciones, y a pesar de que cuando vamos a votar sólo podamos optar entre dos variantes que no son lo mismo pero son iguales –"Pepsi o Coca-Cola", "Gin y tónica o tónica y gin", como varios expertos lo denominan–, eso no quiere decir que como sociedad no hemos seleccionado una opción. Consideremos una situación extrema en la cual diferentes partidos proponen el mismo conjunto exacto de políticas. Las sugieren porque creen que esas medidas son lo que una mayoría de nosotros desea. Es cierto, los políticos

tratan de persuadir y seducir, pero observan las encuestas y los grupos relacionales, se relamen ante la posibilidad de calcular los vientos de la opinión pública y tratan de adivinar lo que queremos. Los partidos prometen lo que piensan que aumentará sus probabilidades de ganar. Si una mayoría hubiera deseado algo diferente, los distintos partidos habrían ofrecido algo diferente. Por ende, el electorado, como una colectividad, escoge incluso cuando ninguno de nosotros tiene opción ante el cuarto oscuro.

Votar no es una acción que haga sentir a los individuos que tienen poder, pero esa no es una razón válida para quejarse. En un electorado grande, nadie puede decir: "Voté por A y por eso ganó". De hecho, emitimos nuestros votos y no vemos la hora de llegar a casa, prender el televisor y enterarnos –a menudo con dudas, tarde a la noche– de quién ganó. Desde el punto de vista individual, los resultados de una elección equivalen a tirar una moneda: no existe relación causal entre la acción y el resultado. El valor de los comicios no se debe a que cada votante tenga influencia real sobre el resúltado final, sino a que se escoge en forma colectiva al sumar la totalidad de las voluntades individuales. Aunque los individuos sientan que su voto carece de efectividad, deberían apreciar la votación como un procedimiento para realizar decisiones colectivas, y existe sólida evidencia de que a menudo así lo ven: hay quienes han sacrificado su vida por el ideal de las elecciones libres. Para valorar los comicios, basta con que

> tanto gobernantes como gobernados reconozcan los procedimientos que ponen de manifiesto la voluntad y los consideren como instancias que comunican instrucciones a las cuales, según se espera, luego las agencias gubernamentales darán cumplimiento como parte de un proceso natural (Bird, 2000: 567).

Valoramos las elecciones porque son nuestra segunda mejor opción ante lo que realmente deseamos: que cada uno sea

libre de hacer lo que le plazca. Tenemos que vivir en sociedad y para ello debemos ser gobernados. A nadie le gusta que le ordenen hacer lo que no desea o que se le prohíba lo que quiere hacer, pero estamos obligados a ser gobernados. Y como no podemos gobernar todos al mismo tiempo, lo mejor que podemos hacer es decidir quién y cómo lo hará, reservándonos el derecho de deshacernos de los gobiernos que no son de nuestro agrado. Para eso existen los comicios.

¿Existe algún motivo válido para pensar que, si los administradores son elegidos en comicios en los cuales hay más de un candidato, sus decisiones serán racionales, los gobiernos serán representativos, la economía funcionará bien, la distribución de ingreso será igualitaria y las personas vivirán en libertad y paz? Esos son los temas que se analizan a continuación. Nótese que las consecuencias que analizo no son los únicos resultados que pueden despertar interés; por ejemplo, no encaro complejos temas de justicia. Dejo la lista abierta como una invitación al lector.

Puede darse que las respuestas a estos interrogantes estén condicionadas a algunas características institucionales individualizadas más arriba, como el presidencialismo y el parlamentarismo, o los sistemas electorales. Si bien a lo largo de mi análisis doy por sentado que se mantienen las condiciones que Dahl (1971) postula para definir una elección como disputada –una en la cual efectivamente hay contienda–, mi propósito es examinar las consecuencias del mero hecho de que los gobiernos se eligen de manera libre, sean cuales fueren los métodos de elección, las características institucionales, las tradiciones culturales o las condiciones sociales.

Mi método para estudiar estos interrogantes es ecléctico y oportunista. Cuando la estructura de un problema es lo bastante clara, confío en argumentos deductivos. Cuando existen pruebas empíricas sistemáticas, hago prevalecer los "hechos". Pero tampoco temo confiar en las autoridades, buscar intuiciones en acontecimientos históricos específicos, o simplemente reivindicar creencias anteriores.

6. Racionalidad

¿Podemos esperar que si los gobiernos son escogidos mediante elecciones sus decisiones serán en algún sentido racionales?

La respuesta depende de qué consideremos "racional". Desde el siglo XVIII, nuestro lenguaje político se ha visto plagado de conceptos que dan por sentado que existe algún estado de cosas que es superior para la sociedad entera. De allí frases tales como "voluntad general", "bien común", "interés público" o "razón de Estado". La seguridad nacional, la prevención de enfermedades contagiosas, aire puro o una inflación baja son posibles ejemplos de ese estado de cosas. Una decisión gubernamental racional sería aquella que escoge el mejor medio para hacer realidad ese posible mundo superior. Sin embargo, la racionalidad es algo mucho más difícil de definir cuando se refiere a asuntos sobre los que la sociedad tiene opiniones encontradas. La solución correcta para algunos es mala para otros, de manera que nada es racional para todos.

¿Basta con que una mayoría de votantes considere que algo es lo mejor para todos? ¿O es posible identificar nuestro bien común de manera independiente de lo que piense alguna mayoría? Si la opción de una mayoría no identifica el interés público, ¿qué o quién lo hace? Uno pensaría que prevenir enfermedades contagiosas es un interés común, pero ¿qué ocurre si una mayoría vota por un partido que se opone a la vacunación obligatoria? Se creería que respirar aire limpio es bueno para todos, pero ¿qué ocurre si una mayoría vota contra

controles de polución? ¿Qué es, entonces, racional? Sin duda, tenemos dos opciones: o aceptamos alguna idea de racionalidad (y lo mismo es aplicable a la justicia) que no dependa de la voluntad de una mayoría o aceptamos que cualquier cosa que sea voluntad de una mayoría es racional. Ninguna solución nos resulta cómoda. Como señaló Lagerspetz (2010: 30), "hay algo profundamente inquietante en la idea de que un procedimiento por entero mecánico, libre de contenido, puede determinar lo que deberíamos hacer". Reglas que sólo establecen procedimientos no generan por fuerza resultados sabios o virtuosos. Sin embargo, la afirmación de que alguien sabe mejor qué hacer más allá de lo que piense cualquier cantidad de personas es un argumento autoritario.

Tenemos motivos para votar de un modo particular y estos se basan en nuestras creencias sobre los candidatos y sus objetivos anunciados o sobre los efectos que tendrán las políticas que proponen. Sin embargo, las elecciones son un mecanismo que suma sólo decisiones específicas –votamos por este partido o candidato y no por otro/s–, no los motivos subyacentes a esas decisiones. El debate público sobre ciertos temas, la "deliberación", conduciría a decisiones razonadas: podría arrojar luz sobre los motivos por los que se toma una decisión y dilucidar por qué no debería hacerse. Es más, esos motivos guiarían la implementación de la decisión, las acciones del gobierno. Pero la autorización para ejecutar esas medidas, incluida la coacción, se origina en el voto, surge de contar cabezas y no de la discusión.

El motivo por el que votamos de un modo u otro se forma durante un largo proceso de persuasión y debate, del cual la votación es sólo el acto final. Por ende, es natural preguntarse si sirve que las personas debatan antes de votar. En una mirada amplia, si el proceso de deliberación satisface ciertos criterios –se trata a todos por igual, se respetan las preferencias de otros, se está abierto a los argumentos–, entonces sí genera buenas razones. Sin embargo, estas condiciones son muy exigentes para funcionar como una descripción de deba-

tes políticos reales. En una democracia, deseamos persuadir a otros porque sabemos que votarán sobre una decisión que nos atará, y eso significa que la comunicación política es inevitablemente estratégica, motivada por el deseo de que prevalezcan nuestros argumentos. Hillary Clinton no debería haberse sorprendido cuando en octubre de 1994 declaró al *The New York Times*: "No me di cuenta de lo sofisticados que serían [los opositores] a la hora de transmitir mensajes efectivos en términos políticos, aunque falsos en su sustancia". Cuando el electorado desconoce algunos hechos relevantes, no tiene claro el efecto de las medidas propuestas y puede ser persuadido por argumentos "falsos en su sustancia". Es más, las personas pueden escuchar argumentos y aun así votarán en favor de lo que consideran sus intereses. Ya sea que las razones detrás de la decisión de voto sean buenas o malas –la sociología y psicología de los procesos por los que una persona alcanza una decisión sobre si (y cómo) votar están lejos de ser claras–, el principio fundamental del liberalismo es que todos deben ser tratados como el mejor juez de sus propios intereses. Por eso, las elecciones se deciden por votos, no por razones.

INTERESES COMUNES

La afirmación de que los gobernantes pueden actuar en el mejor interés de todos conlleva la creencia de que existe algo compartido por el público en general que se puede fomentar y promover: *res publica*, el "bien común", el "interés general o público", el "bienestar social". Esta creencia es canónica, aunque presenta variantes. El punto de partida es que la sociedad es armoniosa por naturaleza –el pueblo está unido como un todo orgánico– o al menos que la meta de la política debería ser mantener armonía y cooperación. El mito político que presentan todos los gobernantes, sin importar sus nombres, cómo llegaron al poder y cómo gobiernan, es que "el pue-

blo" está unido, que no existen divisiones fundamentales en la sociedad, que los intereses y valores son armoniosos y que la vida política puede guiarse mediante el consenso. "En la unión está la fuerza" es un eslogan utilizado por todos los gobernantes para generar conformidad con sus propios valores. O, como señaló Antoni Macierewicz, ministro de Defensa polaco, en declaraciones emitidas por la cadena televisiva privada TVN el 19 de noviembre de 2016, "sólo existe un partido: Polonia". A su vez, los conflictos insolubles pueden eliminarse al excluir a "los enemigos de la nación" ("elementos extranjeros", "enemigos de clase", "traidores") del organismo que es "el pueblo".

El mito de la unidad se propaga sin fin mediante apelaciones al nacionalismo, evocación a las raíces comunes incluso ante orígenes diversos, la celebración de feriados nacionales, himnos y banderas, expresiones de orgullo sobre el ejército nacional o sobre el desempeño del país en los Juegos Olímpicos... la lista sigue. Incluso en países que llevan a cabo elecciones partidarias, los gobiernos no pueden admitir que actúan según intereses partidarios: las victorias electorales siempre tienen a continuación un discurso sobre "la unidad". Una declaración como la atribuida intencionadamente a Salvador Allende –"No soy presidente de todos los chilenos"– sería un error garrafal.

En un sentido normativo, "unidad", "armonía", "consenso" y "cooperación" son términos atractivos. Ofrecen perspectivas de racionalidad, justicia y libertad: crean un mundo que es más racional y más justo que los conflictos tratados según reglas que sólo establecen procedimientos. Si los intereses y valores son armoniosos, todos desean vivir bajo las mismas leyes. "Consenso" significa que todos desean que prevalezca el mismo resultado; por ende, no importa quién toma las decisiones colectivas y mediante qué procedimientos lo hace. Cualquiera puede decidir por todos. Además, las decisiones colectivas se implementan por sí solas: si alguien me dice que haga lo que de todas formas deseo hacer, no necesito que me

coaccionen para obedecer. Mientras los intereses sean armoniosos, la autoridad de los gobernantes deriva de su persecución del verdadero bien común.

Supongamos, entonces, que existe un estado de cosas que es mejor para cada uno de nosotros, por consiguiente existe una decisión "correcta". Nótese que si esto es así, el proceso colectivo de toma de decisiones es puramente "epistémico", una mera búsqueda de la verdad. Si tanto estimular la demanda (lo cual trae aparejado déficit fiscal) como mantener la disciplina fiscal pueden ser lo mejor para todos, el único interrogante que la comunidad enfrenta es cuál es la mejor opción. ¿Es el proceso electoral el que lo define?

Un genio francés del siglo XVIII, el marqués de Condorcet, aportó un argumento que implica que el gobierno de la mayoría genera esas decisiones correctas. Si cada individuo nace dotado de razón, al menos en grado tal que es más probable que todos voten por la opción correcta y no por la incorrecta, entonces una asamblea tiene más probabilidades de alcanzar la decisión correcta que cada individuo por separado. De hecho, a medida que el tamaño de la asamblea aumenta, es casi seguro que tome la decisión correcta. El gobierno de la mayoría en una asamblea grande hace que esta sea casi infalible. La intuición subyacente a este argumento se respalda en la situación figurada de un jurado que debe decidir si condenar o liberar a un acusado de haber cometido un delito. Se presupone que existe un estado de cosas subyacente (culpable o inocente) y los miembros del jurado no tienen otro interés que administrar justicia. Ese mismo argumento puede extenderse a otros ámbitos. Supongamos que para la población de una ciudad costera de Florida sería mejor que se evacúe a todas las personas cuando hay un huracán y que no se las evacúe si este no pasa por la ciudad. Cuando un individuo debe prever si ese huracán lo afectará, tiene mayores probabilidades de acierto que de error, y todos votarán si evacuar o no. Además, es probable que el voto mayoritario determine de manera adecuada lo que es mejor que hagan todos. A su

vez, se ha demostrado que, en ciertas condiciones, la capacidad colectiva aumenta con el tamaño del grupo, aunque ese aumento baje el promedio de la capacidad individual. Por lo tanto, el método de tomar decisiones colectivas mediante el voto tiene más probabilidades de llegar a decisiones tanto mejores que las tomadas por cualquier individuo aislado, incluso si se trata de un dictador que posee una sabiduría excepcional o de un grupo pequeño.

Sin embargo, el argumento de que el gobierno de la mayoría identifica la respuesta correcta carece de sentido cuando los intereses, valores o las normas están en conflicto. La diferencia entre un jurado y el electorado es que, mientras el primero enfrenta una situación que tiene una respuesta correcta para cada individuo, para los diversos votantes pueden existir diversas decisiones correctas. Si yo apoyo el derecho al aborto y otros el derecho a la vida, ¿cuál es "la" decisión correcta? La preferencia de una mayoría ya no es una lectura de lo que todos tienen en común, sino una mera expresión de lo que una mayoría desea. Supongamos que los ciudadanos voten sobre un tema en particular: los impuestos. Entonces, es inevitable que unos ganen y otros pierdan, con prescindencia del camino que tome el gobierno. Esta diferencia llevó a Black (1958: 163) a concluir que el argumento de Condorcet era irrelevante para la teoría de las elecciones:

> Y bien, ya sea que se tenga mucho o poco para decir en favor de una teoría de jurados a la que se arribó de este modo, no parece existir nada que apoye una teoría de las elecciones que adopte este enfoque. Cuando, digamos, un juez declara que un acusado es culpable o inocente, sería posible concebir la realización de una prueba que, al menos en principio, fuera capaz de decirnos si su sentencia fue correcta o no. Pero en el caso de las elecciones, no es posible concebir una evaluación semejante y la frase "la pro-

babilidad de que la opinión del votante sea correcta" parece carecer de significado concreto.

Así, si bien la conclusión debe ser que tomar decisiones mediante el voto no suele resultar racional, no se trata de una deficiencia de las elecciones, sino de la estructura que subyace a los intereses. Cuando estos son armoniosos al extremo de que las decisiones individuales no generan externalidades o cuando son compatibles en grado tal que existe un interés colectivo que todos desean ver implementado por coacción, la votación genera decisiones racionales y lo hace mejor que otros sistemas alternativos. Pero cuando los intereses o valores están en conflicto, este concepto de racionalidad no provee un modo coherente de caracterizar las decisiones gubernamentales: lo máximo que podemos decir es que el gobierno hace o no lo que la mayoría desea.

INTERESES DIVERGENTES

Sin embargo, existe otro modo de pensar la racionalidad, que se aplica a las situaciones en que diversas personas desean que prevalezcan diferentes estados de cosas. Para presentarlo, pensemos primero en problemas específicos, como la tasa impositiva o la regulación del aborto. Digamos que un tercio del electorado desea que la tasa impositiva sea del 10%, otro tercio, del 30% y el último tercio, del 70%, y supongamos que la insatisfacción individual con cualquier política crece (de manera lineal) conforme aumenta la distancia entre la medida implementada y su preferencia. Entonces podemos preguntarnos qué política minimizaría la insatisfacción colectiva: la respuesta sería 37%. O digamos que un quinto de los ciudadanos desea que se prohíba el aborto en cualquier circunstancia (0 meses), la mitad desea que se permita hasta los tres meses de embarazo y tres déci-

mos quieren que se permita hasta los seis meses. Así, la ley que prohíbe el aborto después de las quince semanas de gestación minimizará la insatisfacción de los individuos con la reglamentación que pase a regirlos. El teórico del derecho Hans Kelsen, que fue el primero en pensar estos términos en 1929, denominó a este criterio "autonomía", mientras que el politólogo estadounidense que aportó las pruebas lógicas para este argumento, Douglas Rae (1969), lo llamó "individualismo político". Como sea que lo denominemos, las decisiones que satisfacen este criterio son racionales en el sentido de que maximizan el bienestar colectivo dada la distribución de preferencias individuales.

Por consiguiente, la norma de una mayoría simple resulta ser muy poderosa. Si algunas premisas se sostienen y, lo que es más importante, cada voto tiene igual peso, entonces la regla de la mayoría simple (el 50% + 1) es la única norma que convierte en racionales (en la acepción antes mencionada) las decisiones colectivas, es decir, minimiza la insatisfacción colectiva o, cuando sólo existen dos alternativas, la cantidad de personas que vive bajo leyes que no le agradan. La mayoría simple optimiza la correspondencia entre preferencias individuales y políticas colectivas. Además, es responsable por la contingencia de que los individuos cambien de preferencias: si esto sucede en una cantidad suficiente, puede alterarse el *statu quo.*

Es cierto que la mera posibilidad de modificar leyes no garantiza que las personan vivan bajo reglamentaciones que les agraden. Algunos tendrían que esperar de manera indefinida. En un electorado en que los nietos heredasen las preferencias de sus antepasados, un partido perfectamente representativo permanecería en el poder por siempre. Esta posibilidad amenaza a la democracia en sociedades con marcadas divisiones étnicas. Para que la alternancia sea posible –vale decir, para que no estén aseguradas las posibilidades de victoria de una opción específica–, o bien los intereses individuales deberían cambiar o bien quienes gobiernan

deberían errar a la hora de representarlos. E incluso así, existen quienes tienen la desgracia de sostener preferencias impopulares que nunca se verán implementadas. De todas formas, el gobierno de la mayoría simple maximiza la probabilidad de que las leyes cambien cuando los individuos modifiquen sus preferencias.

Sin embargo, el argumento de Kelsen y Rae se aplica sólo cuando las personas votan sobre un tema concreto. De hecho, cuando elegimos gobiernos, escogemos un conjunto de políticas. Un partido puede apoyar el libre comercio, la mínima redistribución de ingreso y limitar el aborto; otro puede ser proteccionista, estar preocupado por la desigualdad y estar a favor de la libre elección de la mujer. En esas condiciones hay muchas mayorías posibles: una puede estar integrada por personas que apoyan el libre mercado pero son progresistas en temas culturales; otra reúne a individuos que desean redistribuir el ingreso pero favorecen el libre mercado, y así sucesivamente. Entonces ya no es posible identificar una propuesta que le ganaría a cualquier otra por voto mayoritario (así lo demuestra el famoso "teorema de la posibilidad" de Kenneth Arrow, 1951). Sin embargo, las elecciones acercan más las políticas a las preferencias populares si las comparamos con una dictadura. Tomemos la representación gráfica de un huevo: la yema consta de todas las combinaciones de medidas que son apoyadas por alguna mayoría, mientras que la clara incluye combinaciones que perderían frente a cada mayoría en la yema. Un dictador puede decidir políticas en todo el huevo, pero las elecciones deben seleccionar una de la yema. Un dictador puede optar por un conjunto de medidas que ninguna mayoría apoya, mientras que cualquier resultado de las elecciones debe contar con ese apoyo.

En las elecciones, los partidos y los candidatos compiten proponiendo la implementación de diferentes paquetes de medidas. Por ende, los comicios nos ofrecen la oportunidad de escoger entre diferentes modos de ser gobernados, al menos entre diferentes grupos de instrucciones para el go-

bierno. El hecho mismo de que nadie es escogido por unanimidad en elecciones razonablemente limpias es una prueba *prima facie* de que existen otros, además de quienes resultan elegidos, a quienes también se considera con autoridad para gobernar; más aún, que se pone en cuestión la autoridad. Tal vez el pueblo no está unido, sino todo lo contrario; tal vez está unido pero existe desacuerdo sobre lo que es mejor para todos: si las elecciones agrupan intereses o juicios, el pluralismo de la autoridad es contrario al autoritarismo. Las elecciones no generan la autoridad epistémica o moral de quienes son elegidos; la ratifican. Escogemos a aquellos que creemos que tienen autoridad. Por tanto, obedecemos a los líderes votados no sólo porque los comicios generan autoridad legal para dirigir y dan poder a los gobernantes elegidos para utilizar coacción legal, sino también porque al menos algunos de nosotros creemos que fueron votados porque poseen la sabiduría y la virtud para gobernar.

Además, tal vez sea cierto que, al ver que una mayoría reconoce a alguien como una autoridad, actualizamos nuestras creencias sobre la base de esa información, por lo que las elecciones fortalecen la creencia de que los ganadores tienen autoridad. La característica distintiva del "autoritarismo" no es la utilización de la fuerza para generar docilidad. Es cierto que bajo la democracia la coacción debe tener respaldo legal y su uso está protegido por garantías institucionalizadas. Sin embargo, la tasa de encarcelamiento en la democracia más antigua del mundo es la más alta del planeta. Todos los sistemas políticos utilizan la fuerza: no viviríamos en sociedad si no fuéramos coaccionados. La diferencia reside en la utilización de la fuerza para prevenir que sean escuchados los posibles candidatos opositores. Lo que bajo el autoritarismo debe protegerse mediante represión y censura no es la ausencia de razón, sino su monopolio.

CONCLUSIÓN

Las elecciones producen instrucciones para que los gobiernos implementen políticas que reflejen una distribución de las preferencias populares. Si en estas últimas hay divergencias, sean cuales fueren los motivos que las sustentan, las instrucciones dadas al gobierno son aquellas que provienen de la mayoría de los votantes. Y, como ha observado Georg Simmel (1950 [1908]: 241), "una mera decisión mayoritaria no contiene aún la plena verdad, pues, de ser así, debería haber logrado unir *todos* los votos". Los desacuerdos señalan que la verdad no es manifiesta, que cualquier decisión puede ser errónea. Un jurado que se disuelve porque sus miembros no alcanzan un acuerdo [*hung jury*] es un organismo que no logra la unanimidad ni siquiera después del debate y no provee guía de cómo cada uno de nosotros debería actuar. Si entre nosotros algunos desean que hagamos algo y otros una cosa distinta, ¿cómo debemos actuar en cuanto conjunto? El único modo en que podemos distinguir decisiones concretas como "racionales" en una sociedad que presenta preferencias heterogéneas es que estas minimicen la insatisfacción popular ante el resultado. Por cierto, la regla de la mayoría simple es señal distintiva de esas decisiones, que no son las únicas cuando debemos encarar varias al mismo tiempo, pero al menos cualquier medida generada por el gobierno de la mayoría goza del apoyo de alguna mayoría, lo que no es una verdad forzosa para decisiones a las que se llega por métodos que no son la votación. En ese sentido, las elecciones generan racionalidad. La pregunta, entonces, es si tanto los gobiernos electos cuanto los que deberán afrontar la prueba de las elecciones en el futuro tienen motivos para obedecer las instrucciones de los votantes.

7. Representación, responsabilidad y control sobre los gobiernos

¿Podemos esperar que si los gobiernos son elegidos harán lo que desea una mayoría de ciudadanos y no optarán por ir en contra de esos deseos? ¿Las elecciones son un instrumento efectivo de control?

Los gobiernos son representativos si hacen lo que es mejor para el pueblo, si actúan en el mejor interés de al menos una mayoría de ciudadanos. Existen cuatro motivos por los cuales los gobiernos podrían representar los intereses de las personas:

1. Porque sólo aquellos que tienen vocación de servicio público se ofrecen para ocupar cargos y permanecen incorruptibles ante el poder una vez en ejercicio.
2. Porque, si bien los individuos que se postulan para ocupar cargos públicos difieren en sus motivaciones y su competencia –algunos candidatos son desinteresados y competentes y otros son unos buenos para nada o unos matones, al menos en potencia–, los ciudadanos utilizan su voto para seleccionar de manera efectiva a los candidatos buenos, que permanecen dedicados al servicio público mientras están en ejercicio.
3. Porque, si bien cualquiera que ejerciera la autoridad podría querer perseguir intereses o valores diferentes a los del pueblo que a este le resultan costosos, los ciudadanos utilizan su voto para amenazar

de manera efectiva con quitar del cargo a aquellos que se alejan demasiado del camino de la virtud, de manera que ya no podrán saborear las mieles del poder.

4. Porque los diferentes poderes de la administración se controlan y equilibran de tal modo que, como conjunto, terminan actuando en el mejor interés del pueblo.

No debería descartarse de plano la primera opción. Existen muchas personas que buscan un cargo estatal porque desean servir al público y algunos permanecen dedicados a ello mientras están en el poder. Si no considero esta posibilidad, es porque este modo de asegurar la representación no es distintivo de las elecciones. Los dictadores también pueden ser representativos: si saben y desean hacer lo que la gente quiere, nada impide que lo hagan. La conexión entre elecciones y representación no puede depender de la suerte de quien eventualmente gobierna.

Una aserción central de la teoría democrática es que las elecciones son un mecanismo que de manera sistemática vuelve representativos a los gobiernos. Este supuesto está muy extendido: la "representación" –o sus cognados– suele ser tratada como la característica por excelencia, si no definitoria, de la democracia. Así, Dahl (1971: 1) señala que "el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos"; Riker (1982: 31) sostiene que la "democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes tienen responsabilidad plena ante los gobernados"; mientras que Schmitter y Karl (1991: 76) sostienen que "una democracia política moderna es un sistema de gobierno en que los gobernantes son considerados responsables por sus acciones en el ámbito público por parte de los ciudadanos".

Sin embargo, la representación es problemática. Los políticos pueden tener objetivos, intereses o valores propios y

pueden saber cosas y realizar acciones que los ciudadanos no observan o que sólo pueden monitorear a un costo prohibitivo. Los políticos tal vez estén dispuestos a hacer cualquier cosa para ser (re)elegidos, pero podrían buscar ganancias privadas al tener un cargo, o tener objetivos bien intencionados que, sin embargo, difieran de los del pueblo. Si tienen esas motivaciones, desearán hacer cosas que los ciudadanos informados no querrían que hicieran.

CONTROL PROSPECTIVO Y RETROSPECTIVO

Las elecciones pueden inducir representación de dos modos distintos: prospectivo o retrospectivo. A futuro, los partidos y candidatos proponen medidas durante las elecciones y explican cómo estas afectarán el bienestar de los ciudadanos y estos deciden cuáles de esas propuestas desean que se implementen. Así, la plataforma ganadora se convierte en el "mandato" que el gobierno debe perseguir. En sentido retrospectivo, los ciudadanos juzgan a quienes están en ejercicio por sus acciones pasadas y sus resultados, y los políticos votados deben anticipar estos juicios si desean seguir en el poder.

La concepción de representación regida por el mandato de la plataforma está muy extendida: los académicos, periodistas y los ciudadanos de a pie confían en ella como si fuera un axioma. Sin embargo, debemos hacernos dos preguntas:

1. ¿Los votantes siempre querrían que los gobiernos implementaran esos mandatos?
2. ¿Pueden castigar a los gobiernos que los traicionan?

Si tanto los votantes como los políticos están perfectamente informados, entonces estos hacen su oferta y aquellos votan por las plataformas que maximizan su bienestar. Si las condiciones exógenas se desarrollan según lo anticipado, entonces

los votantes desean que los políticos victoriosos se ajusten a la plataforma. Si los políticos han propuesto medidas que de hecho prefieren, las respetarán. La representación no es problemática si los políticos tienen preferencias con respecto a ciertas políticas y los votantes escogen de acuerdo con la plataforma que, al implementarse, maximiza su bienestar, y las condiciones exógenas no varían demasiado.

Sin embargo, si los votantes no están bien informados, no pueden estar seguros de si el cumplimiento de la plataforma es lo mejor que podría ocurrirles. No se trata sólo de que las personas pueden tener miedo de sus propias pasiones; deben saber que no conocen todo lo que los gobiernos sí conocen. Si los ciudadanos realmente desean gobiernos que sigan sus instrucciones, podrían forzarlos. Esta posibilidad, "la plataforma imperativa", se discutió durante los debates constitucionales tanto de los Estados Unidos como de Francia. Sin embargo, en ninguna democracia existente los representantes están obligados por ley a respetar sus promesas electorales. Ninguna constitución nacional permite la destitución. Si bien el juicio político como proceso de destitución [*impeachment*] y los procedimientos para retirar la confianza son comunes, nunca se refieren a la traición de las promesas. Por ende, los ciudadanos otorgan al gobierno cierta libertad para gobernar.

Cuando el gobierno anuncia que las condiciones no son las que habían anticipado, los votantes no pueden estar seguros de si el cumplimiento de las promesas de las plataformas sigue representando su mejor interés. Y si implementarlas no es lo mejor que el gobierno puede hacer, la amenaza de castigar a quienes están en el poder y se desvían de la plataforma ya no es creíble. A los votantes pueden desagradarles los gobiernos que traicionan las promesas, pero no castigarán a políticos que los dejaron en una mejor situación al desviarse de ellas. Así, estos deben saber que pueden escapar al castigo si incumplen su plataforma electoral: los votantes sólo pueden castigarlos en la próxima elección, luego de vivir los efectos de dicha traición. Dado que de modo inevitable esos juicios

retrospectivos se ven teñidos por los resultados de las desviaciones y por el mero transcurrir del tiempo, los ciudadanos no pueden obligar al seguimiento de las plataformas *per se*. Además, un gobierno puede tener un mandato frente a una mayoría, pero traicionar a sus votantes con la esperanza de que lo reelija otra mayoría.

Sin embargo, aunque los ciudadanos no logran controlar a los gobiernos de modo prospectivo, pueden hacerlo en retrospectiva. Se considera "responsables" a los gobernantes cuando las personas pueden discernir si estos están actuando en su mejor interés, y juzgarlos en consecuencia: así, aquellos que actúan en el mejor interés de los ciudadanos serán reelegidos y quienes no, perderán. La anticipación de juicios retroactivos les inculca a los políticos lo que James Madison denomina "un recuerdo constante de su dependencia del pueblo" (*The Federalist*, 57). Como señaló Alexander Hamilton (*The Federalist*, 72),

> pocos individuos no sentirán [...] el celo en el cumplimiento de su tarea [...] cuando se les permite tener la esperanza de obtener una continuidad en ello por sus méritos. No hay argumentos posibles contra esta idea, si se admite que el deseo de recompensa constituye uno de los incentivos más fuertes en la conducta humana, o que la mayor seguridad de la fidelidad humana surge de unir los intereses con el deber.

La explicación estándar sobre cómo la rendición de cuentas induce representación se apoya en el "voto retrospectivo". Según este argumento, los ciudadanos establecen como meta algún tipo de desempeño estándar para evaluar a los gobiernos: deciden votar por quien está en el poder si su ingreso ha aumentado al menos en un 4% durante el período, si las calles son seguras, si el país clasifica para el Mundial de Fútbol. Deciden votar contra quienes están en ejercicio si no

se alcanzan esos criterios. A su vez, el gobierno, deseando la reelección y sabiendo que la decisión de los ciudadanos manda, hace todo lo posible para satisfacer siquiera el mínimo de esos criterios.

Dado que los gobiernos saben que los ciudadanos sólo poseen información limitada sobre sus acciones y poco conocimiento sobre sus consecuencias, se llevan el crédito cuando las cosas salen bien, y se desligan de la responsabilidad cuando salen mal. Los ciudadanos deben decidir de alguna manera en qué creer. A su vez, pueden escoger qué criterios sustentarán sus tomas de decisiones –tienen plena libertad de culpar al gobierno incluso por resultados por los cuales no cabe atribuir responsabilidad a quienes están en ejercicio– y pueden cambiar de idea cuando les plazca; por eso, a cada instante los gobernantes deben adivinar con qué criterios se los juzgará cuando llegue el momento de una (re)elección. Las respectivas personalidades tienen una función importante en la política, pues los ciudadanos suelen saber más de los políticos en cuanto individuos que sobre sus políticas o resultados. Por consiguiente, utilizan la información sobre las personas como representativa de sus acciones en el cargo. Si los gobiernos adivinan de manera correcta sobre qué bases se los juzgará y si los ciudadanos desentrañan de manera correcta de qué es responsable el gobierno, entonces el mecanismo funciona. Con todo, la información siempre es incompleta e imperfecta para unos y otros, por lo que ese resultado venturoso no es probable.

Además, volvemos a tener el problema de la multidimensionalidad. Los gobiernos persiguen muchas políticas, pero los ciudadanos sólo tienen un instrumento para controlarlos: el voto. No es posible controlar muchos objetivos con un único instrumento. Si el gobierno espera ser juzgado ante todo por su desempeño económico, puede salirse con la suya en lo que respecta a medidas culturales impopulares; si espera ser evaluado ante todo por su reacción a amenazas provenientes del extranjero, puede hacer ajustes en lo económico. Incluso

si todos supieran todo, los ciudadanos deben escoger qué les parece importante y los gobiernos se saldrán con la suya en lo que respecta a un pobre desempeño en temas de menor importancia para la ciudadanía.

El mecanismo de rendición de cuentas minimiza enormes abusos y errores de los gobiernos: funciona como una "alarma de incendio". Sin embargo, el efecto combinado de la información limitada y la multidimensionalidad es que el voto retrospectivo obra como un instrumento poco refinado para controlar a los gobiernos. Ni el voto que piensa en la implementación prospectiva ni el retrospectivo aseguran que el gobierno se verá instado a promover los mejores intereses de los ciudadanos. Si las personas no están muy bien informadas y no hay homogeneidad en la ciudadanía, los gobiernos pueden favorecer los intereses de alguna mayoría (no por fuerza la misma que los eligió) o los propios, a expensas de una minoría, o incluso perseguir sus propios intereses o valores a expensas de todo el electorado.

EL CONTROL SOBRE LA BUROCRACIA

En su mayoría, las funciones gubernamentales –incluida la prestación de servicios apreciados por los ciudadanos– son ejercidas por empleados asalariados, no por políticos votados. Consideremos las cifras: en los Estados Unidos los votantes eligen a 538 representantes, al presidente y al vicepresidente en el nivel federal (eso da un total de 540). A su vez, a partir de marzo de 2014, el gobierno federal empleaba a 2 700 000 personas. Cerca de 500 000 personas ocupan puestos votados a escala estatal y local, que emplean a 14 300 000 de trabajadores de tiempo completo. En Francia, los votantes eligen a 577 miembros de la Cámara Baja, 348 senadores y un presidente, y así alcanza el total de 926, mientras que el gobierno nacional emplea a unas 2 500 000 personas. Alrededor de 80 000

tienen cargos votados en el nivel subnacional, mientras que el total de empleados públicos, incluidos los de los hospitales, ronda los 5 600 000.

Controlar a los políticos elegidos no es fácil, pero al menos la relación entre ellos y los votantes tiene mediación directa gracias a las elecciones. En cambio, el control ciudadano sobre quienes no han sido votados y ejercen la mayor parte de las funciones gubernamentales es indirecto. Imaginemos que no nos entregan nuestra correspondencia, los docentes no se presentan a las escuelas, la policía acepta sobornos: ¿qué se puede hacer? Lo único posible es votar contra los políticos en el poder, que se supone que supervisan los escalones superiores de estas burocracias, que a su vez deberían supervisar a sus subordinados. Este mecanismo de control es, de este modo, muy indirecto. Con la excepción de las juntas docentes y algún tipo de organismo de supervisión policial en los Estados Unidos, nuestros sistemas de instituciones representativas no contienen mecanismos que agrupen la información individual sobre el funcionamiento de las burocracias públicas específicas y le otorgue fuerza política. La razón, sospecho, es histórica. Cuando surgieron las instituciones representativas, no existía la burocracia pública: el gobierno de los Estados Unidos empleaba a entre 4000 y 5000 personas, lo mismo que un municipio de 100 000 habitantes de la actualidad. Los experimentos que buscaban instituir mecanismos de control directo han sido frecuentes, pero han fracasado una y otra vez: cuando se votan estos organismos, pocas personas acuden a votar; cuando son designados, sus integrantes son seleccionados de entre aquellos a quienes se supone que supervisan. Tal vez por eso las personas sienten que carecen de efectividad política: no porque votar carezca de eficacia causal, sino porque las elecciones son un mecanismo muy indirecto de control sobre las burocracias públicas.

8. Desempeño económico

Mucha de la insatisfacción actual con respecto a los procesos electivos en los países desarrollados se debe al estancamiento de los ingresos de una buena parte de la población, y en Europa obedece a la persistencia del alto desempleo. La consecuencia es un cambio epocal de expectativas: tal vez por primera vez en doscientos años muchas personas creen que sus descendientes no tendrán una vida mejor que la de ellos. Además, al menos en los Estados Unidos, esta creencia se ve validada por los hechos: la proporción de hijos que a los 30 años tienen ingresos mayores a los de sus padres a esa misma edad ha asistido a constante y abrupta caída en las últimas cinco décadas (Chetty y otros, 2016). En los Estados Unidos, país del que tenemos datos, esta caída se debe a un agudo aumento de la desigualdad más que al crecimiento lento, mientras que en las naciones europeas la desaceleración del crecimiento desempeñaría un papel más importante que el aumento de la inequidad. De todas formas, ya sea que obedezca a un crecimiento lento o a la desigualdad en ingresos, la erosión de la creencia en un progreso que se da de a grados bien puede ser algo sin precedentes históricos y sus consecuencias políticas son nefastas.

¿Deberíamos esperar que los sistemas políticos en que los gobiernos se eligen libremente sean mejores a la hora de promover el desarrollo económico? Existen buenos motivos para creerlo:

1. Dado que a los votantes les importan sus ingresos, los precios y las oportunidades de empleo, se puede esperar que un gobierno votado intentará implementar medidas que mejoren el bienestar económico y se abstendrá de extraer rentas excesivas.
2. Visto que a los votantes les preocupan las oportunidades educativas para sus hijos, es posible esperar que los gobiernos elegidos alienten la acumulación de capital humano, que a su vez promueve el crecimiento.
3. Dado que los sistemas en que los gobiernos son elegidos admiten más información en la esfera pública, los inversores privados poseen datos que les permiten escoger mejores proyectos, y a los gobiernos, corregir con rapidez sus errores.

Pero también hay motivos plausibles para pensar que las elecciones tendrían un efecto negativo sobre el crecimiento. Más importante aún: varios académicos sostienen que, dado que los votantes, especialmente en los países pobres, demandan consumo inmediato, cabe esperar que la inversión sea menor cuando los gobiernos son elegidos. Sólo las autocracias –sostiene este argumento– pueden reprimir el consumo y movilizar los recursos masivos necesarios para el "despegue" en los países pobres.

Los dos enfoques esgrimen buenas razones, y puede muy bien ocurrir que varios de estos argumentos sean verdad y los efectos cancelen entre sí a uno y otro. Por ejemplo, sería verdad que las autocracias movilizan más ahorros, pero, debido a que sus líderes no pueden ser considerados responsables, extraen rentas más altas o se involucran en inversiones imprudentes. O sería verdad que las democracias promueven la acumulación de capital humano, pero retardan la acumulación de capital físico. En términos generales, los regímenes políticos afectarían el desarrollo mediante canales diversos,

algunos con efectos positivos y otros negativos; al final de cuentas, habría poca diferencia.

Los estudios que examinan el efecto de las instituciones políticas sobre varios aspectos del desempeño económico tienden a generar desacuerdos entre los investigadores debido a complejos problemas de definición, medición, información y estadística. El problema central es que las diferentes instituciones existen bajo condiciones diversas; así, resulta difícil deslindar entre el efecto de condiciones exógenas y el efecto de las instituciones. De hecho, dado que los resultados económicos afectan a su vez a las instituciones, no es sencillo detectar la dirección de la causalidad. En especial, no debería impresionarnos indebidamente el éxito espectacular de China y otras autocracias (Corea del Sur antes de 1988; Taiwán antes de 1995) que crecen muy rápido, a partir de los niveles más bajos de ingreso. Los "tigres del crecimiento" son autocracias porque los países pobres crecen rápido una vez que despegan (y porque esos países tienden a ser autocracias). La conclusión más cautelosa es que, en promedio, las autocracias no tienen mejor desempeño económico que los sistemas en que las elecciones son competitivas. Pero no es claro si las democracias crecen más rápido o si no existe diferencia alguna. Cuando se examinan los datos en crudo, existe una pequeña diferencia en favor de las autocracias en las tasas promedio de crecimiento del ingreso total nacional. Sin embargo, dado que, quizá sorprendentemente, las democracias exhiben en promedio una tasa de crecimiento poblacional muy inferior, los ingresos *per capita* crecen algo más rápido en sistemas en que los gobiernos son elegidos. Por consiguiente, parece que los regímenes políticos tienen un impacto mayor en la demografía que en la economía.

Mientras los países de crecimiento rápido tienden a ser autocracias pobres, también lo son los casos perdidos en materia económica. Por lo general, las democracias tienden a avanzar a paso lento y estable, mientras que los regímenes autocráticos difieren más entre sí, exhiben una variación tanto ma-

yor durante cada período e incluso bajo el mismo Ejecutivo. Abundan los motivos aducidos. Una explicación sostiene que la libertad de opinión pública brinda un mecanismo de "alarma" que informa a los gobiernos democráticos de desastres inminentes; por eso, las democracias consiguen evitar las hambrunas. Otra causal sería que los gobiernos elegidos deben obtener y sostener el apoyo de alguna mayoría: supongamos que un gobierno tiene una cantidad limitada de recursos que pueden destinarse a tres proyectos. En las autocracias, los gobernantes pueden escoger sólo uno, aquel que consideren más prometedor, y asignarle todos los recursos. En una democracia, diversos grupos podrían tener preferencias encontradas sobre estos proyectos y, para construir una coalición mayoritaria, el gobierno debería dividir los recursos entre, al menos, dos de esos tres. Dado que el rendimiento de cada proyecto es desconocido, cuando surge la incertidumbre, los autócratas o ganan o pierden a lo grande, mientras que los demócratas generan ganancias y pérdidas más moderadas. Pero quizás más importante es que los gobiernos votados no pueden revertir muchas políticas públicas con facilidad, en especial aquellas que brindan seguridad de ingreso. Si bien pueden ajustar los pagos de jubilaciones de acuerdo con la inflación, cualquier reducción drástica del gasto social es un suicidio electoral. Bill Clinton es el único líder democrático que lo llevó a cabo sin sufrir consecuencias en las urnas, pero ni siquiera Margaret Thatcher se atrevió a esta medida.

La inestabilidad autocrática explicaría la diferencia en las tasas de crecimiento poblacional. La discrepancia no obedece a la mortalidad infantil, más alta en las autocracias, o a la expectativa de vida, más alta en las democracias, sino a la fertilidad por mujer, más alta en las autocracias. La prueba revelada es que las políticas destinadas a otorgar seguridad a la tercera edad reducen la fertilidad en las democracias, pero no en las autocracias, lo que indicaría que en las primeras las personas confían en que, una vez instituidas, esas medidas no se revertirán mientras ellas vivan, mientras que en las au-

tocracias se teme que las políticas sean volátiles, por lo que se acumula el activo más seguro con que se cuenta: los hijos.

El hecho de que las democracias exhiben tasas de variación de crecimiento más bajas tiene una cantidad de consecuencias. Si los inversores no son proclives al riesgo, deberían temer la inestabilidad autocrática. En especial, dado que las políticas suelen modificarse de manera significativa al cambiar de autócrata, la inestabilidad política es costosa para el crecimiento en las autocracias. Por su parte, bajo un régimen democrático, las tasas de crecimiento no se ven afectadas por los cambios en el Poder Ejecutivo, que son de rutina y están regulados con rigidez. Si bien varios investigadores sostienen que la inestabilidad política –acontecimientos como cambio de gobierno, protestas masivas o huelgas nacionales– tiene un efecto negativo en el desarrollo, esto sólo es cierto en las autocracias. Otra consecuencia importante es que, al reducir la volatilidad de las políticas y el desempeño económico, la democracia permite que las personas planeen mejor su vida, incluido el número de hijos que desean tener.

Por último, aunque no resulte claro que los sistemas que tienen elecciones competitivas generen un crecimiento económico más rápido, sí sabemos que en cada nivel de desarrollo económico las democracias pagan sueldos más altos, tienen tasas de mortalidad infantil más bajas y mayor expectativa de vida, así como menos inestabilidad económica. El veredicto general con respecto al bienestar material promedio debe ser positivo. Aunque la desigualdad es otro cantar.

9. Igualdad económica y social

POR QUÉ PODEMOS ESPERAR QUE LAS ELECCIONES EQUIPAREN INGRESOS

¿Deberíamos esperar que los sistemas políticos en que los gobernantes son elegidos generen equidad en el ámbito económico y social? La coexistencia del sufragio universal con la desigualdad económica es difícil de comprender. Como hemos visto, el silogismo según el cual los pobres utilizarían su condición de mayoría para expropiar bienes a los ricos tiene una aceptación casi universal. Y todavía tiene sentido en la actualidad. Consideremos, si no, el argumento favorito de los economistas políticos, denominado "modelo del votante medio": cada individuo es caracterizado por su aporte de trabajo o capital y todos son puestos en un *ranking* que va de los más ricos a los más pobres. Los individuos votan sobre la tasa impositiva que se fijará sobre el ingreso. Las rentas públicas generadas por este impuesto son distribuidas de manera equitativa entre todos los individuos, o bien, invertidas en servicios sociales y bienes públicos que son igual de valiosos, por lo cual dicha tasa impositiva determina una distribución desigual. Una vez que esta es definida, los individuos deciden de manera centralizada cuánto de su aporte, en capital o trabajo, otorgan a la producción.

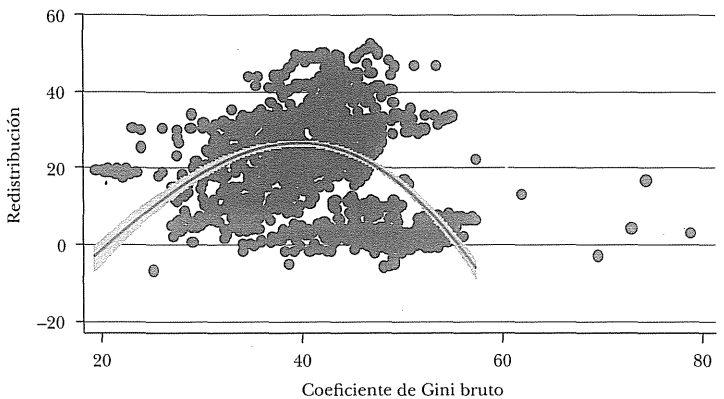
El teorema del votante medio sostiene que las elecciones generan una preferencia colectiva única acerca de la tasa impositiva: la del votante que tiene una preferencia media y que además tiene un ingreso medio. Y cuando la distribución de

ingresos tiende a la derecha –es decir, si son más las personas con ingresos por debajo de la media, como ocurre en todos los países de los que tenemos información–, el gobierno de la mayoría debería estar asociado con un alto grado de igualdad de ingresos netos –luego de impuestos y transferencias–, moderado sólo por los costos económicos y administrativos de la redistribución.

Sin embargo, este modo de pensar tiene cierta falla. Hay dos hechos sorprendentes. El primero es que la extensión de la desigualdad de ingreso no difiere mucho en los diversos regímenes políticos: en cada nivel del ingreso *per capita*, el grado de inequidad no es más bajo en las democracias que en las autocracias. Por consiguiente, no se cumple la expectativa de que las elecciones competitivas tengan por consecuencia reducir la desigualdad de ingresos. El segundo hecho es todavía más desconcertante: los gobiernos democráticos redistribuyen más ingresos mediante impuestos y transferencias mientras la inequidad de ingresos aumenta de muy baja a niveles intermedios, pero distribuyen menos una vez que esta ya se confirma alta. La figura 9.1 retrata patrones en todo el país, pero se observa el mismo patrón dentro de varios países.

Las explicaciones sobre por qué las tasas de redistribución observadas son más bajas de lo que uno esperaría, sobre por qué "los pobres no les sacan a los ricos", vienen en aluvión. Cuando la competencia entre partidos conlleva otra dimensión aparte de la económica, la tasa de redistribución que surge de las elecciones es más baja que la deseada por el votante de ingreso medio. La religión suele ser señalada como la segunda dimensión, pero lo que resultaría más importante serían las divisiones religiosas o étnicas en una sociedad, más que una religión específica. Algunos autores sostienen que las personas votan de acuerdo con las normas de justicia; en efecto, piensan que los ingresos generados por la suerte, como las herencias, deberían ser redistribuidos, pero los que surgen del trabajo arduo no deberían serlo. Otros estudiosos creen que la ciudadanía vota según sus expectativas de movilidad social ascendente,

o que las personas se oponen a la redistribución cuando esperan ser más ricas. Pero otros afirman que la clase media se preocupa por su estatus social y desea preservar su distinción con respecto a los pobres. Otros creen que las redistribuciones viables se ven limitadas por la amenaza de conflictos violentos. Por último, las encuestas dan pruebas de que los votantes que tienen un punto de vista igualitario no suelen comprender qué políticas podrían alcanzar esa equidad. Todos y cada uno de estos argumentos podrían ser ciertos, pero en mi opinión, el principal factor al cual podemos imputar culpas es el hecho de que en sociedades marcadas por la desigualdad económica las personas no son iguales en el nivel político.



Redistribución = Coeficiente de Gini bruto - Coeficiente de Gini neto/Coeficiente de Gini bruto.
Regresión polinómica fraccionaria. El área sombreada es el intervalo de confianza de 95%.
Fuente: SWIID para los datos económicos, CGV (2010) para información sobre democracia.

Figura 9.1. Desigualdad económica y redistribución en democracia

DESIGUALDAD ECONÓMICA Y DESIGUALDAD POLÍTICA

Mientras la equidad política es un principio normativo atractivo, el supuesto de que "las preferencias de ningún ciudadano

pesan más que las preferencias de cualquier otro" (Dahl y Lindblom, 1953: 41) no puede funcionar como punto de partida para analizar el mundo real. La igualdad política formal –instituciones que brindan a la ciudadanía iguales oportunidades de procedimientos para influir en las decisiones políticas– no alcanza para generar equidad en la incidencia real sobre los resultados, visto que la influencia política efectiva depende de los recursos que las personas traen consigo a la vida política.

Acaso el primero en hacer esta observación haya sido Karl Marx en 1844:

> El Estado anula a su modo las diferencias de *nacimiento*, de *estado social*, de *cultura* y de *ocupación* al declarar el nacimiento, el estado social, la cultura y la ocupación del hombre como diferencias *no políticas*, al proclamar a todo miembro del pueblo, sin atender a estas diferencias, como copartícipe *por igual* de la soberanía popular. [...] No obstante, el Estado deja que la propiedad privada, la cultura y la ocupación *actúen* a su modo, es decir, como propiedad privada, como cultura y como ocupación, y hagan valer su naturaleza *especial* (Marx, 1844).

Cuando ingresan al ámbito de la política, como ciudadanos, los individuos pasan al anonimato. En cuanto sujetos con ciudadanía, las personas no son ricas ni pobres, tampoco blancas o negras, educadas o analfabetas, hombres o mujeres. No poseen cualidad alguna. Pero esto no quiere decir que de pronto se hayan vuelto iguales. Los individuos, en cuanto tales, siguen siendo ricos o pobres, educados o no. Siguen recibiendo una dotación de recursos desiguales. Y estos importan por la influencia que pueden ejercer y ejercen en las políticas de los gobiernos. La democracia es un sistema universalista, un juego con reglas abstractas y universales. Sin embargo, los recursos que traen los diferentes grupos a la par-

tida no son equitativos. Imaginemos que en un partido de básquetbol juegan personas que miden más de dos metros contra gente baja. El resultado es claro. Cuando los grupos compiten por la influencia política, el poder económico se transforma en político, y este a su vez se vuelve instrumental para el poder económico. Si están organizados en gremios abarcadores y centralizados, si se alían a partidos políticos, los asalariados pueden ejercer una presión política propia, como en Escandinavia. Pero el campo de juego político es desigual en cualquier sociedad marcada por la inequidad económica.

Las riquezas o los ingresos afectan la influencia política mediante varios canales, con efectos más fuertes o débiles en la desigualdad política. Consideremos dos mecanismos (entre los varios que existen) por los que las diferencias en el ingreso afectarían las políticas que deben implementarse:

1. Incluso cuando tienen iguales derechos, algunas personas pueden carecer de las condiciones materiales necesarias para participar en política.
2. La competencia entre grupos de intereses por poseer influencia política podría traer aparejado que quienes crean las políticas públicas favorezcan a los mayores contribuyentes.

Es posible que la desigualdad política emerja en sociedades de desigualdad económica sin que nadie haga nada para mejorar su influencia o reducir la de otros, simplemente porque algunos carecen de las condiciones materiales para ejercer sus derechos políticos. Los derechos para actuar son vanos ante la ausencia de condiciones que los posibiliten, de modo que la inequidad de esas condiciones es suficiente para generar la desigualdad en la influencia política. Si bien se extiende a otras formas de la actividad política, este efecto de las condiciones sociales es más evidente en el hecho de que en la mayoría de las democracias más pobres las tasas de votación tienden a ser bajas. Los estudios empíricos muestran

tasas más altas de votación entre quienes poseen ingresos más altos que entre quienes reciben menores ingresos cada vez que es alta la relevancia de temas redistributivos en política o la capacidad estatal de recaudación. La encuesta realizada en 2012 en veinticuatro países europeos demuestra que quienes pertenecen al decil de ingreso más bajo votaron en una tasa del 69%, mientras que aquellos situados en el decil superior votaron en un 85%. En los Estados Unidos, las tasas de participación fueron del 49% –para aquellos cuyos ingresos estaban por debajo de los US$10 000– y del 81% –para quienes tenían ingresos por encima de los US$150 000– en 2008, y de, respectivamente, un 47% y un 80% en 2012.

Otra razón por la que surge la desigualdad política en sociedades de inequidad económica es que el dinero puede ser utilizado para influir en los resultados de las elecciones o, una vez conocidos estos, para ejercer influencia sobre las políticas gubernamentales. Dado que las medidas afectan el bienestar de grupos e individuos, ellos desean inclinarlas a su favor. Para ganar influencia política, están dispuestos a incurrir en costos que equilibren en el margen (del siguiente dólar que gasten) los beneficios de las políticas resultantes y los gastos de comprar influencia. Además, los gobiernos desean permanecer en el poder, mientras que los partidos opositores desean alcanzarlo. Si bien los políticos y burócratas pueden tener otras motivaciones –buscar réditos personales o maximizar presupuestos–, el hecho irreductible es que las políticas cuestan dinero. Por ende, incluso si todo cuanto desean hacer es ganar las elecciones, los políticos podrían estar dispuestos a vender influencia, al menos como "accesos", pero también de manera directa, tomando medidas. Y dado que quienes poseen altos ingresos tienen más que perder en la redistribución –en comparación con lo que tienen para ganar los de bajos ingresos–, los ricos gastan más dinero en política.

La igualdad política efectiva no es posible si la sociedad es desigual a nivel económico y social.

LA INEQUIDAD POLÍTICA Y LA REDISTRIBUCIÓN

El efecto de la desigualdad política, a su vez, es que inclina todo tipo de medidas en favor de quienes tienen ingresos altos o riqueza. En especial, reduce la tasa de redistribución de ingreso en comparación con lo que habría ocurrido si todos participaran y tuvieran la misma influencia sobre las medidas gubernamentales. Pero el efecto de las condiciones sociales en la participación política y de la competencia por poseer influencia política sobre las medidas gubernamentales varía de país en país. Cuando los partidos de izquierda están en el poder en países que tienen gremios abarcadores y centralizados, estos efectos parecen ser pequeños. A su vez, en países en que el dinero entra en la política de manera descarada y sin límites, como ocurre en los Estados Unidos, el efecto de la desigualdad económica es pronunciado. En el estudio más exhaustivo sobre la capacidad de respuesta de las políticas gubernamentales ante la opinión pública en los Estados Unidos, Gilens (2012: 4) resume sus conclusiones en estos términos:

> Lo que he descubierto es difícil de reconciliar con la noción de igualdad política en la formulación de Dahl sobre la democracia. El gobierno estadounidense no responde a las preferencias del público, sino que la capacidad de respuesta se inclina marcadamente hacia los ciudadanos más acaudalados. De hecho, en la mayoría de las circunstancias, las preferencias de una vasta mayoría de los estadounidenses parece no tener ningún impacto significativo sobre qué políticas adopta o no adopta el gobierno.

Además, como vimos en la figura 9.1, no sólo esa tasa suele ser más baja por encima de cierto nivel de ingreso, sino que la redistribución desciende conforme la inequidad se sigue incrementando. Lo que ocurre cuando los individuos con ma-

yores ingresos poseen mayor influencia política es que, según la desigualdad de ingresos aumenta desde los niveles bajos, la mayoría desea más redistribución, lo cual es aún más importante que el aumento en el peso político de los ricos. Pero una vez que la desigualdad de ingresos es alta, también lo es la inequidad política; así, si bien la mayoría desea todavía más redistribución, las personas con mayores ingresos dominan la política y la redistribución decrece.

Como consecuencia de la desigualdad política, las elecciones sólo pueden tener un limitado margen de incidencia sobre la distribución de los ingresos disponibles, después de descontar impuestos, transferencia y los servicios sociales gratuitos. Por ende –y contra todas las expectativas, miedos y esperanzas–, la democracia no tiene un gran efecto corrector ante la desigualdad generada por una distribución inequitativa de la propiedad y la desigualdad generada por los mercados.

UN CÍRCULO VICIOSO

La desigualdad económica tiene por consecuencia la inequidad política, y esta influencia las políticas gubernamentales a favor de quienes tienen mayores ingresos. Por ende, la desigualdad económica se perpetúa.

Esto es lo que demuestran los datos. En primer lugar, las distribuciones de ingresos son bastante estables en el tiempo. Mientras que la desigualdad difiere en gran medida entre distintos países, cambia muy poco a lo largo del tiempo en cada uno de ellos. Sólo los deciles de mayor ingreso (el 1% superior) han sido muy volátiles a largo plazo. La distribución de ganancias por ingreso ha mostrado poca variación durante el siglo XX. En segundo lugar, el aumento de la desigualdad parece ser mucho más rápido que su declive. En los Estados Unidos, la desigualdad de ingreso se mantuvo en

un nivel constante hasta alrededor de 1970 y luego aumentó de manera marcada. En tercer lugar, parece que ningún país equipara con rapidez los ingresos del mercado sin que ocurra algún tipo de cataclismo: la destrucción de muchos bienes debido a la ocupación extranjera (los japoneses en Corea, los soviéticos en Europa del Este), las revoluciones (la Unión Soviética), las guerras, o la emigración masiva de los pobres (Noruega, Suecia). Las secciones de mayores ingresos se vieron particularmente afectadas por las dos guerras mundiales y la Depresión de 1929. En suma, bien podría ser que la desigualdad de ingresos tienda a aumentar como consecuencia de la operación de los mercados –una ley "newtoniana" de la distribución de ingresos– a menos que los gobiernos contrarresten esta tendencia o surja algún cataclismo.

10. Paz civil

LAS ELECCIONES COMO MÉTODO PARA PROCESAR CONFLICTOS

¿Cómo nos las arreglamos para procesar en paz y libertad los conflictos políticos? Me anticipo a decir que algunos lectores se sorprenderán ante esta pregunta. Al fin de cuentas, damos por sentado que cada ciertos intervalos regulares los partidos políticos compiten por un cargo, los ciudadanos votan, algunas normas nos dicen quién ganó y quién perdió y, por conflictiva que haya sido la campaña electoral, estas reglas se obedecen. Además, una vez que los gobiernos se conforman, gobiernan con relativa tranquilidad. Incluso cuando los resultados de las elecciones generan serias dudas, como ocurrió en los Estados Unidos en el año 2000, se mantiene la paz social. Sin embargo, este es un mundo nuevo. Como hemos visto, las elecciones competitivas en las cuales los partidos alternan de manera pacífica en el poder se han vuelto algo usual sólo en fecha reciente y en algunos países. Eran frecuentes los estallidos de violencia, que aún suceden.

Aquí vemos que el dilema se muestra con plena crudeza: supongamos que las personas –ya sean individuos, grupos u organizaciones– están en conflicto sobre algún bien, como la tierra, los ingresos, las vacantes en la universidad, el trasplante de órganos o la promoción de grados militares. Yo quiero algo que otra persona también quiere; a veces deseo lo que no es mío. La aplicación de alguna norma indica que eso le corresponde a otro. ¿Por qué respetaría esa regla?

Los conflictos políticos suelen estar relacionados con otros problemas, además de la distribución. A veces surgen porque los ciudadanos tienen un punto de vista fuerte, a menudo religioso, sobre cómo deberían comportarse las otras personas. Otros conflictos están motivados por el profundo deseo de obtener poder, por ambición o vanidad. Incluso temas menores pueden provocar pasiones: en Francia, por ejemplo, todos tienen intensas opiniones sobre si los miembros del equipo nacional de fútbol deberían estar obligados a cantar "La Marsellesa" o si dos mil mujeres deberían poder llevar *burka* en lugares públicos.

Los conflictos son omnipresentes y las pasiones, a veces, intensas. Entonces, ¿cómo nos las arreglamos para procesarlos en paz, sin limitar la libertad política, confiando en procedimientos y reglas que indican qué intereses, valores o ambiciones deberían prevalecer en un momento específico?

La posibilidad misma de que los gobiernos cambien puede significar una regulación pacífica de conflictos. Para ver este argumento tal como es, imaginemos que los gobiernos son escogidos al lanzar una moneda, aunque esa no sea una manera necesariamente justa: "cara" quiere decir que quienes están en el poder se quedan allí; "cruz", que deben irse. Así, una lectura del sorteo designa "ganadores" y "perdedores". Esta designación es una instrucción de lo que deberían y no deberían hacer los participantes: los ganadores se mudarán a la Casa Blanca o la Casa Rosada o quizás al palacio presidencial; mientras estén allí, pueden quedarse con todo para ellos y para sus seguidores, hasta donde lo permiten las restricciones constitucionales, y deberían lanzar la moneda de nuevo cuando se acabe su mandato. Los perdedores no deberían mudarse a la sede del gobierno y aceptarían no recibir más que aquello que se les dé.

Cuando la autorización a gobernar la determina un sorteo, los ciudadanos carecen de sanción electoral, prospectiva o retrospectiva, y quienes están en el poder no tienen incentivos electorales para comportarse con corrección

cuando están en ejercicio. Dado que elegir gobiernos mediante una lotería hace que sus posibilidades de supervivencia sean independientes de su conducta, no existe razón para esperar que actúen de manera representativa para ganar una reelección: cualquier vínculo entre las elecciones y la representación se corta. Sin embargo, la sola perspectiva de que los gobiernos alternen induciría a las fuerzas políticas en conflicto a respetar las reglas en lugar de llegar a un enfrentamiento violento. Aunque los perdedores sufran de manera temporal al aceptar el resultado de la ronda actual, si tienen posibilidades suficientes de ganar en el futuro, preferirían respetar el veredicto de la moneda antes que recurrir a la violencia en su búsqueda de poder. De manera similar, si bien los ganadores preferirían no volver a lanzar la moneda, les convendría abandonar sus cargos de manera pacífica en lugar de provocar una resistencia violenta frente a la usurpación de su poder.

Examinemos la situación desde el punto de vista de los perdedores de una elección específica. Afrontan la disyuntiva de recurrir a la violencia para tomar el poder por la fuerza o aceptar el costo de hacer el sorteo con la esperanza de ganarlo la próxima vez. Lo que hagan dependerá de sus oportunidades de prevalecer por la fuerza, el costo de la lucha, la pérdida que conlleva ser gobernados contra su voluntad y sus posibilidades de ganar la próxima vez. El cálculo puede ir en cualquiera de las dos direcciones; pero esperarán, mientras las políticas impuestas por los ganadores no sean muy extremas o en tanto su posibilidad de ganar la próxima vez sea lo bastante alta. Además, los ganadores saben que para evitar que los perdedores tomen las armas deben moderar sus políticas y no abusar de la ventaja que les da estar en el poder para impedir a esos actuales perdedores ganar en el futuro. Regular conflictos mediante el sorteo genera una situación en que la espera pacífica hasta que llegue nuestra oportunidad sería lo mejor para cada partido, dado que el otro hace lo mismo. Se evita el derramamiento de sangre por el mero

hecho de que las fuerzas políticas tienen expectativas de alternarse en el poder.

Consideremos la elección presidencial de los Estados Unidos en 2000. Muchos, casi la exacta mitad de quienes votaron, se decepcionaron por el resultado. Sin embargo, sabían que tendrían la posibilidad de ganar en 2004. Llegó 2004 y se decepcionaron aún más, porque esa vez el resultado era incuestionable. Pero, incluso así, tenían esperanzas para 2008. ¿Y quién habría esperado que una sociedad que había reelegido a Bush y Cheney elegiría a Obama? Esa misma expectativa hace que la mayoría de los estadounidenses tolere o digiera la victoria de Donald Trump, esperando que pierda en cuatro años.

Sin embargo, no utilizamos dispositivos azarosos: votamos. Una votación es la imposición de una voluntad sobre otra. Cuando se alcanza una decisión mediante comicios, algunos deberán subordinarse a una opinión diferente a la suya o a una decisión contraria a sus intereses. Votar genera ganadores y perdedores y autoriza a los primeros a imponer su voluntad, incluso dentro de ciertas limitaciones, sobre los segundos. ¿Cuál es la diferencia de votar? Una respuesta a ese interrogante es que el derecho a voto impone una obligación respecto a los resultados de los comicios. Desde este punto de vista, los perdedores obedecen porque ven que es su deber respetar los resultados que surgen de procesos de decisión en que participaron de manera voluntaria. Los resultados de las elecciones son "legítimos" en el sentido de que las personas están listas a aceptar decisiones cuyo contenido por el momento es indeterminado, siempre y cuando puedan participar en la toma de estas decisiones. No considero que este punto de vista sea persuasivo. Sin duda, este no es el lugar para iniciar un debate sobre un tema central de la teoría política, pero coincido con Kelsen (2013 [1929]: 21) cuando señala que "la suposición puramente negativa de que ningún individuo cuenta más que otro no permite deducir el principio positivo de que la voluntad de la mayoría prevalecerá".

Sin embargo, considero que la votación induce el respeto de las normas, mediante un mecanismo diferente. Una votación es una demostración de fuerza: una lectura de las posibilidades en caso de guerra. Si todos los hombres tienen la misma fortaleza (o armamento), entonces la distribución de los votos funciona como sustituto del posible resultado de una guerra. Sin lugar a dudas, cuando la fuerza física diverge de los meros números, cuando la capacidad de hacer la guerra se profesionaliza y se vuelve más técnica, votar ya no da una lectura de las posibilidades en caso de un conflicto violento. Pero sí revela información sobre las pasiones, los valores e intereses. Si las elecciones constituyen un sustituto pacífico de la rebelión, se debe a que notifican quién se amotinaría y contra qué. Les hace saber a los perdedores: "Así es la distribución de la fuerza: si desobedecen las instrucciones que expresan los resultados de la elección, será más probable que yo les gane en un enfrentamiento violento"; y a los ganadores: "Si no llevas a cabo elecciones más adelante o te quedas con demasiado para tu gente, enfrentarás una imponente resistencia".

Los comicios, incluso cuando quienes están en el poder tienen una ventaja apabullante, brindan cierta información sobre las posibilidades de las fuerzas políticas en conflicto llegado el caso de una resistencia violenta. Cuando los gobernantes (personas, partidos, camarillas) ingresan en el poder por la fuerza y no convocan a elecciones, tienen la expectativa de durar un promedio de veinte años antes de ser derrocados por la fuerza; cuando se llama a elecciones sin permitir ninguna oposición, la expectativa es de veinticinco; en países en que existe una fuerza opositora que se presenta a los comicios, los golpes de Estado y otras formas de remoción violenta de gobiernos ocurren cada cuarenta y seis años, mientras que en países en que se observa al menos una alternancia pacífica en el poder, surgida de comicios, esos eventos ocurren cada ochenta y siete años. Por consiguiente, el hecho mismo de convocar a elecciones reduce la frecuencia de los conflictos violentos; si en esos comicios existe algún tipo de fuerza opo-

sitora, esa frecuencia se reduce aún más, y si se trata de elecciones competitivas, se acerca a cero.

Al fin de cuentas, el milagro de la democracia es que las fuerzas políticas en conflicto obedecen los resultados de la votación. Las personas que tienen las armas obedecen a quienes no las tienen. Quienes están en el poder arriesgan su control de las instituciones gubernamentales al llamar a elecciones. Los perdedores aguardan su oportunidad de ganar los cargos. Los conflictos son regulados, procesados de acuerdo con las normas, y así se los limita. Esta descripción no es la del consenso, pero tampoco la del caos total, sino la del conflicto regulado, sin muertes. Las boletas electorales son "piedras de papel".

LAS CONDICIONES DE LAS ELECCIONES COMPETITIVAS PACÍFICAS

No en todas las condiciones funciona ese milagro descripto más arriba. La más importante para que las elecciones sigan siendo competitivas y para que sus resultados se acepten de manera pacífica es que el riesgo de una elección en especial –la diferencia entre las políticas del ganador y aquellas que habría buscado implementar el perdedor– no puede ser muy bajo, pero tampoco demasiado alto; o, si es alto, el ganador de los comicios debe tener menos posibilidades de ganar la siguiente contienda electoral. Dicho en otros términos, cuanta mayor diferencia exista en el resultado de una elección específica, más baja debe ser la posibilidad de que quien ejerce el cargo gane la próxima vez. El razonamiento que nos lleva a esta conclusión es intuitivo: si el ganador teme que una derrota electoral sea desastrosa para él o ella a nivel personal, o para sus partidarios, hará todo lo que esté en su poder para no perder, manipulando las reglas, reprimiendo a la oposición o incluso valiéndose del fraude. A su vez, si la oposición

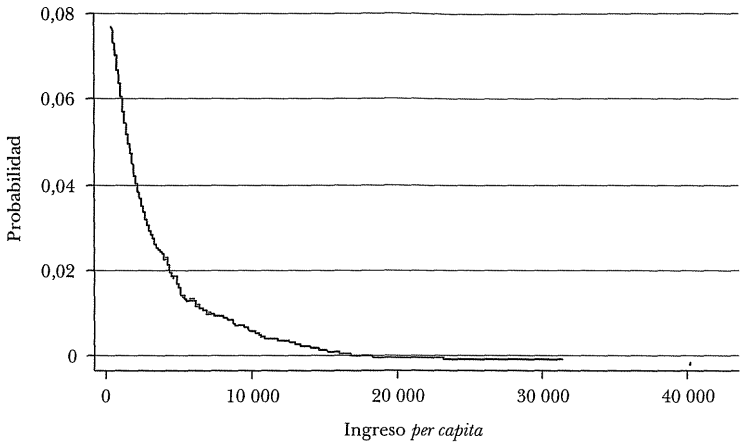
derrotada nota que el ganador persigue políticas que generan un gran daño a sus intereses y valores, estará dispuesta a aguardar con paciencia a la próxima elección sólo si considera que tiene una posibilidad razonable de ganar en el futuro y revertir el curso.

Si estas condiciones no se satisfacen, ocurre que quien está en el poder se ve tentado a mantenerlo mediante instrumentos anticonstitucionales, o bien la oposición intenta utilizar la violencia para evitar que el ganador asuma el cargo. Las elecciones son competitivas y pacíficas sólo si la oposición espera que el ganador le permita asumir en el futuro y quien está en el poder que, de perderlo, la oposición actuará con reciprocidad al permitirle volver a obtenerlo. Nótese que un corolario importante de este argumento es que las elecciones no pueden generar mucha diferencia de cara al futuro: o el riesgo de la elección actual es bajo o las políticas deben ser reversibles más adelante. Por consiguiente, la lógica misma de la competencia en que las fuerzas políticas pueden valerse de la violencia cuando no toleran los resultados electorales implica que es limitado el grado en que los comicios pueden transformar las condiciones sociales, económicas o políticas de una sociedad específica.

Resultan esenciales tanto los ingresos *per capita* altos y la igualdad económica para que las elecciones sigan siendo competitivas. La razón es que cualquier diferencia en políticas económicas entre los partidos o las coaliciones importan menos cuando los ingresos son más altos. Supongamos que si tu partido gana la elección, tu ingreso aumenta un 10% y, si pierde, decrecerá un 10%. La diferencia de utilidad causada por el resultado de una elección será menor cuando tu ingreso sea mayor. Por ende, el riesgo de cualquier elección es menor en países que tienen un ingreso *per capita* más alto y para grupos con ingresos mayores dentro de esos mismos países.

Otro dato histórico que vale la pena mencionar: en las naciones ricas tanto los ganadores como los perdedores obedecen siempre los resultados de los comicios. Como muestra la

figura 10.1, la probabilidad de que las elecciones competitivas se reemplacen por algún otro método para seleccionar o imponer gobernantes se acerca a cero cuando el ingreso *per capita* se vuelve alto. Mientras que setenta democracias colapsaron en países más pobres, las democracias de naciones ricas sobrevivieron a guerras, disturbios, escándalos y crisis económicas y gubernamentales, contra viento y marea.



Curva suavizada.

Figura 10.1. Probabilidad de fracaso de la democracia por ingreso *per capita*

En Costa Rica, en 1948, cuando el ingreso *per capita* del país era de unos US$1500, se realizó una elección. El resultado era un empate técnico: los dos candidatos recibieron casi la misma cantidad de votos y las denuncias de fraude se habían extendido por todo el país, por lo que era imposible determinar quién había ganado en verdad. No estaba claro quién debía decidir, pero el Congreso consideró que era su función y declaró que el ganador era quien oficialmente había recibido una cantidad algo menor de votos. Se desató una guerra civil, en la que murieron unas tres mil personas.

En otro período, se llevó a cabo una elección en otro país. La votación desembocó en un empate técnico: los dos candidatos recibieron casi la misma cantidad de votos y las denuncias de fraude se habían extendido por todo el país, de modo que era imposible determinar quién en realidad había ganado. No estaba claro quién debía decidir, pero la Corte Suprema, designada en parte por el padre de uno de los candidatos, consideró que era su función y declaró ganador al candidato que oficialmente había recibido una cantidad algo menor de votos. Luego todos se fueron a casa, conduciendo sus costosas camionetas 4×4, para hacer mejoras en sus jardines. Tenían esos vehículos y tenían jardines porque el ingreso *per capita* del país rondaba los US$20 000.

Un ingreso alto es una condición suficiente para que las elecciones sigan siendo competitivas, pero no es un requisito necesario. Los políticos aprenden a tener comicios competitivos y a aceptar las derrotas electorales. Exponerse a la posibilidad de perder el cargo mediante una elección resulta difícil en países que nunca han experimentado semejante acontecimiento antes, motivo por el cual no ha ocurrido aún en sesenta y ocho países. La razón es que, si la alternancia pacífica en el poder gracias a las elecciones nunca ha acontecido, los gobernantes no pueden saber qué pasará si pierden. Se llega a tal situación tal vez porque no hubo comicios, porque no se le permitió a la oposición competir de manera efectiva o porque los votantes, con total libertad, mantuvieron en el poder a quien ya estaba allí. Sean cuales fueren los motivos, la posibilidad de derrota es un salto hacia lo desconocido. ¿Los gobernantes derrotados sobrevivirán intactos, ahora como opositores políticos con la expectativa de volver al poder algún día? ¿Estarán arriesgándose a la muerte, la cárcel o el exilio, la aniquilación personal y política? Al vadear por aguas nunca antes transitadas, los gobernantes no saben qué otra cosa perderán si pierden sus cargos, cuán profundo se hundirán.

Sin embargo, una vez que quien está en el poder es derrotado y removido de su cargo de manera pacífica, buena parte

de la incertidumbre sobre cómo se tratará a los exgobernantes desaparece. A partir de ese momento, el actual ganador sabe que el partido derrotado está dispuesto a exponerse a la derrota y abandonar en forma pacífica el gobierno si eso ocurre. Por tanto, el riesgo que enfrenta el nuevo gobernante es menor. Cuando este tipo de acontecimientos –la alternancia partidaria en los cargos como consecuencia de los comicios– se repite, se convierte en una rutina. En países que nunca han experimentado una alternancia en el poder, la probabilidad de que ocurra en la próxima elección es sólo de 0,12; en países que han sido testigos de alternancias en la última elección, la probabilidad ya es del 0,30; y en aquellas naciones que vieron dos alternancias en el pasado, la probabilidad de que ocurra en la próxima elección es de 0,45, casi una elección de cada dos.

Por consiguiente, si bien el hábito de cambiar gobiernos mediante elecciones no es fácil de adquirir, se convierte en algo intrínseco a medida que se repite la experiencia. La costumbre de cambiar gobernantes mediante comicios se autoinstitucionaliza en los ambientes institucionales y económicos. Las elecciones procesan de manera pacífica los conflictos cuando no hay mucho en juego en ellas y cuando las fuerzas políticas en pugna aprenden mediante la experiencia que no hay tanto en riesgo.

Conclusiones

Las elecciones son un fenómeno de intensa ambivalencia. La vida cotidiana de la política electoral no es un espectáculo que genere asombro: una pelea sin fin entre ambiciones mezquinas, retórica diseñada para ocultar y engañar, conexiones turbias entre poder y dinero, leyes que ni siquiera pretenden ser justicia, políticas públicas que confirman y afianzan privilegios. Para bien o para mal, algunas personas están disconformes debido a que las elecciones no logran hacerles sentir que su participación es efectiva; otras se quejan de la incapacidad de estas para asegurar que los gobiernos harán lo que se supone que deben hacer y no lo que no prometieron en campaña, y muchos otros por el fracaso de los gobiernos votados cuando está en juego alguna mejora en sus vidas. Sin embargo, algo de esa insatisfacción es injustificado. Los mecanismos políticos son parte de la sociedad, igual que sus estructuras de bienes, los mercados, su relación con la fuerza física, sus divisiones sociales, étnicas y religiosas, sus valores y tradiciones. Lo que cualquier mecanismo político puede lograr está limitado por las condiciones sociales en las que opera. No deberíamos esperar que las elecciones generen resultados que ningún sistema para elegir gobernantes puede producir en una sociedad dada. Los gobiernos no son ni omnipresentes ni omnipotentes.

Cuando es cuestión de pensar algún método para elegir gobiernos, el punto de partida debe ser que no podemos escapar a que nos gobiernen; es decir, que nos coaccionen para hacer lo que no deseamos y que se nos prohíba hacer

lo que deseamos. Es algo ineludible. Las elecciones son el menos malo de los mecanismos para escoger a nuestros gobernantes, porque, cuando se basan sobre la regla de mayoría simple, los comicios minimizan la insatisfacción popular con las leyes que los gobiernan. Los gobernantes que se designan mediante otros mecanismos –sea por herencia, cooptación o mera fuerza– pueden mandar de manera que a casi nadie le guste, mientras que quienes fueron votados deben seguir los deseos de al menos alguna mayoría. De todas formas, es inevitable que las elecciones generen ganadores y perdedores temporarios y, si bien las metas propuestas no pueden ser demasiado elevadas para que el mecanismo funcione de manera usual y en paz, terminar en el bando de los perdedores no es agradable. Por ende, siempre hay quienes quedan disconformes con el resultado.

Además, incluso quienes apoyan al ganador no pueden estar seguros de si el gobierno que votaron hará lo que desean y lo que prometió hacer. Las elecciones conllevan, para los gobernantes, instrucciones que no son vinculantes: cuando cambian las circunstancias durante el mandato, los ciudadanos podrían querer que el gobierno traicione sus promesas. Y cuando las condiciones de hecho cambian, los votantes no pueden estar seguros de si el gobierno está haciendo lo mejor que puede o si está obrando de acuerdo con sus propios intereses o los de otros. A su vez, si desean ser reelegidos, los gobiernos deben prever cómo los votantes juzgarán los resultados de sus acciones cuando llegue el momento de la próxima elección. Pero como el electorado no puede tener la certidumbre de que esos resultados se deben a acciones del gobierno o bien a circunstancias fuera de su control, este puede confundir y eludir la responsabilidad. Por ende, ni los mecanismos prospectivos ni los retrospectivos son muy eficaces para controlar a los gobiernos. Si bien los sistemas políticos específicos difieren en la transparencia de las acciones gubernamentales, esta realidad es, una vez más, ineludible.

Cuando estamos infelices con nuestra vida, tendemos a culpar a los políticos. En parte, se lo merecen. Cuando compiten en las elecciones, suben las expectativas de los ciudadanos a sabiendas de que es poco lo que pueden hacer para satisfacerlas. Esa es otra característica ineludible de las elecciones. Imaginemos a un candidato que les dice a sus votantes que nada puede hacerse para remediar el alto desempleo, los sueldos bajos o la inseguridad en las calles. El político que dijera eso no ganaría ningún voto: queremos que nos ofrezcan esperanzas, oír sus promesas, aunque sospechamos que es poco lo que los políticos pueden hacer por nosotros. En primer lugar, porque a menudo nadie sabe qué es lo mejor, y los gobiernos también lo desconocen. La diferencia es que están en la nada envidiable situación de no poder darse el lujo de la inacción cuando ignoran qué hacer. Incluso cuando no están seguros de estimular la demanda o bien promover la disciplina fiscal, deben decidirse por una opción, deben actuar. Las mejores políticas económicas, las mejores medidas educativas, las mejores iniciativas en materia de bienestar social son objeto de desacuerdos incluso entre los expertos, que, cuando los gobiernos buscan su consejo, suelen responder que "por un lado", pero "por el otro".

Los gobiernos parecen ser particularmente ineficaces cuando se enfrentan a la desigualdad económica. Su impotencia se debe en parte a la estructura propietaria de las sociedades en las que vivimos, en las que las decisiones en relación con la inversión y el empleo las toman los dueños de los recursos productivos y afectan la vida de todos los demás. El capitalismo impone límites en las decisiones que se pueden alcanzar mediante elecciones, restricción que ata a todo gobierno.

Aun así, parte de la ineficacia de los gobiernos a fin de reducir la desigualdad económica obedece al poder político de aquellos que controlan los recursos económicos más importantes. Incluso si toda la ciudadanía posee los mismos

derechos para afectar las medidas gubernamentales, su influencia real sobre estas no es igual cuando las personas padecen desigualdad económica. Esta genera la desigualdad política, que a su vez produce inequidad económica: salir de este círculo vicioso es difícil.

Sin embargo, los gobiernos difieren entre sí, por lo que no es irracional pensar que algunos serían mejores que otros. Ello explica los ciclos de desilusión y esperanza. Las elecciones reencienden nuestras esperanzas de manera incesante. Tenemos el deseo constante de que nos atraigan con promesas, de hacer nuestras apuestas en los comicios. Un espectáculo deportivo televisado de mediocre calidad también puede resultar emocionante y atractivo. Y aún más: sus espectadores lo valoran, lo defienden y lo celebran. Es cierto que quienes se sienten más insatisfechos con el funcionamiento de la democracia son menos propensos a verla como el mejor sistema en cualquier circunstancia. No obstante, muchos preservan la esperanza constante de que, por medio de la organización y la participación de una contienda electoral, tendrán la oportunidad de promover sus valores e intereses.

La posibilidad de ganar la próxima vez, o la siguiente, es lo que guía las acciones políticas hacia los comicios. Las elecciones son un método mediante el cual individuos y grupos, "las fuerzas políticas", luchan en sociedades específicas para proveer sus intereses y valores, que a menudo entran en conflicto. No constituyen un mecanismo que nos regala lo que queremos –un buen gobierno, racionalidad, justicia, desarrollo, equidad o lo que fuere–, sino un mero terreno en que personas de preferencias heterogéneas procesan sus conflictos de acuerdo con algunas reglas. Por ende, lo que las elecciones generan depende de lo que hacen esos actores. Pero mientras los perdedores actuales tengan alguna posibilidad de quedar en el futuro en el bando ganador, mientras las elecciones sean "competitivas", "libres" o "justas", pueden aguardar su turno. Para procesar conflictos en

paz, no es necesario que estemos de acuerdo: si bien el eslogan "La unión hace la fuerza" resulta inspirador, los comicios son un mecanismo que nos permite convivir con las divisiones internas. En palabras de Bobbio (1989: 156), "¿qué es la democracia sino un conjunto de reglas [...] que busca la solución de conflictos sin que se derrame sangre?". Eso es lo genial de las elecciones.

COMICIOS Y DEMOCRACIA

Si algo hemos aprendido es que votar no quiere decir por fuerza seleccionar; que en muchos lugares del mundo, en el pasado y en el presente, los acontecimientos denominados "elecciones" no dan a la ciudadanía la opción de escoger gobiernos. Pero ¿la democracia es sólo cuestión de elecciones competitivas?

Sobre este tema las opciones son muy divergentes. Una perspectiva, cuyo paradigma es Joseph Schumpeter (1942), es que los gobiernos elegidos por mayorías deberían poder gobernar sin coerciones externas. El punto de vista opuesto es que la discrecionalidad de los gobiernos debería estar limitada por las normas e instituciones supra- o contramayoría, como ya se ha expuesto en el presente volumen. Esta perspectiva antimayoría está motivada por el miedo de que las mayorías sin límites podrían ser caprichosas y despóticas. Según lo describe Madison (*The Federalist*, 51), "si los hombres fueran ángeles, no serían necesarias las instituciones". Las mayorías no pueden limitarse a sí mismas, se dice, por lo que son necesarias algunas restricciones externas para proteger a la ciudadanía de gobiernos con malas intenciones o irritables. Sin embargo, el contraargumento es que, si bien las limitaciones sobre el gobierno de la mayoría evitarían que los gobiernos realizasen acciones dañinas, también prevendrían las positivas. La separación de poderes, en especial

en la forma de controles y equilibrios, debilita la eficacia para gobernar.

Mi propia perspectiva es promayorías, aunque con una salvedad muy importante. En primer lugar, y quizá resulte sorprendente, un argumento teórico conduce a la conclusión de que el gobierno de una supramayoría tiene más probabilidades de generar un gobierno despótico que la mayoría simple. Si bien pasar el obstáculo de alcanzar una supramayoría –digamos, obtener dos tercios en una asamblea– resulta difícil, un gobierno que lo logra, o un partido que controla todas las instituciones relevantes, el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, tiene menos miedo de perder las elecciones y por ende es libre de cometer excesos (Dixit, Grossman y Gul, 2000). Por su parte, los gobiernos respaldados por mayorías simples se refrenan porque temen el veredicto de los votantes en los siguientes comicios. En segundo lugar, las pruebas empíricas demuestran que los países en que no existen frenos y contrapesos (o existen pocos), tales como Suecia o el Reino Unido, no exhiben oscilaciones políticas más agudas, y que no son más propensos a violar derechos que los países en que el gobierno presenta mayor división entre diferentes instituciones (McGann, 2006). Así, el argumento en pro de las limitaciones institucionales no persuade desde la lógica ni desde lo empírico.

Mi salvedad ya debería resultar conocida. Quienes están en el poder poseen variados instrumentos para eludir la responsabilidad cuando su acción o inacción resulta ofensiva para una mayoría. Es posible "producir" mayorías si se intimida a los medios de comunicación (o se los compra), si se convierte a las burocracias estatales en instrumentos, si se evita que los opositores puedan votar (y por muchos otros mecanismos ya tratados en este libro). Por ende, las instituciones democráticas cruciales son aquellas que evitan que quienes gobiernan abusen del poder para influir en los resultados de las elecciones. Incluyen la gestión y supervisión de las elecciones por parte de organismos indepen-

dientes del Ejecutivo, ya sean judiciales o autónomas, barreras para el acceso del dinero en la política, una aplicación fuerte de los derechos políticos: todas las condiciones que enumera Dahl (1971) son necesarias para que las elecciones sean realmente libres. El grado en que se mantienen estas condiciones es diferente en las distintas democracias a lo largo de los últimos sesenta años, por lo que tiene sentido hablar en términos de alta o baja "calidad de democracia". En particular en los Estados Unidos, el acceso del dinero al ámbito de la política es casi ilimitado, y la gestión local de las elecciones permite abusos, que suelen adoptar la forma de obstáculos para que los potenciales oponentes políticos puedan votar, mientras que ese tipo de prácticas son mucho menos frecuentes en otras democracias desarrolladas, como la de Suecia.

En síntesis, mi punto de vista es que deberíamos realizar todos los esfuerzos posibles para permitir que el pueblo decida de manera libre quién y cómo desea ser gobernado, y dejar que los gobiernos elegidos gobiernen. Pero soy muy consciente de que muchos otros opinan de manera diferente.

¿UNA CRISIS DE LA DEMOCRACIA?

El triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos, el surgimiento de partidos antisistema en varios países de Europa Occidental, las tendencias autoritarias de algunos gobiernos de Europa del Este, en especial Hungría y Polonia, son, para algunos observadores, presagios de una inminente crisis de la democracia. Los resultados de numerosas encuestas que muestran que el apoyo a la democracia declina se interpretan como signos de "retroceso democrático" o una "desconsolidación democrática". Existen razones para el escepticismo: la promoción de las crisis es un método muy utilizado por los medios de comunicación para generar ventas,

así como por los intelectuales que buscan publicidad. De hecho, si uno se fija en los títulos de los libros publicados en los últimos sesenta años, parece que la democracia ha estado siempre en crisis, que las crisis son, en palabras del marxista húngaro Georg Lukács, "una mera intensificación de la vida cotidiana de la sociedad burguesa". Sin duda, que un partido que a uno no le gusta gane una elección no es una crisis de la democracia. Etiquetar de "antidemocrático" a nuestros opositores es parte del repertorio usual de la política. Sin embargo, la combinación de actitudes públicas y de las intenciones declaradas de algunos líderes políticos puede, de hecho, ser ominosa.

Una "crisis de la democracia" puede adoptar formas más o menos drásticas: puede significar que la democracia se derrumba sin más –un gobernante elegido de manera democrática no convoca a elecciones o reprime a la oposición al punto de evitar que gane, o las fuerzas armadas toman el poder mediante un golpe– o puede significar que las instituciones democráticas se preservan formalmente, pero el líder político gobierna apelando de manera directa al "pueblo", ignorando las normas institucionales, en una forma de "populismo", una "democracia intransigente", o como uno quiera denominar a esas situaciones. Los colapsos directos de la democracia son algo bastante sencillo de identificar, pero qué tipo y grado de deterioro democrático constituye una "crisis" es una evaluación por completo subjetiva, debido a lo cual es esperable que las perspectivas difieran.

Consideremos en primer lugar la pregunta más sencilla: ¿cuáles son las posibilidades de que la democracia se derrumbe en países económicamente desarrollados? En contra de las referencias frecuentes a esos acontecimientos trágicos, mirar hacia el advenimiento del fascismo en Europa en las décadas de 1920 y 1930 no resulta instructivo por el simple motivo de que en los países en los que el fascismo llegó al poder reinaba la pobreza más miserable si los comparamos con la actualidad. El ingreso *per capita* de Italia en 1922 era de

US$2631, mientras que a partir de 2008 era de US$19 909; el de Alemania era de US$3362 en 1932 y 20 801 en 2008; el de Austria, de US$2940 en 1932 y 24 131 en 2008.[6] Se trataba de otro mundo. Y hemos visto que el ingreso es un predictor muy poderoso de la supervivencia de las democracias. Incluso si no le prestamos atención al hecho de que la democracia en los Estados Unidos tiene doscientos años de antigüedad, dado el ingreso actual en el país, la probabilidad de que quien está en el poder no llame a elecciones u organice los comicios haciendo imposible que la oposición gane es de una vez en un millón ochocientos mil años de vida del país. Si uno confía en que con las lecciones de la historia se aprende, un derrumbe total de la democracia en un país con el ingreso *per capita* de los Estados Unidos está fuera del ámbito de lo imaginable. Sin embargo, la historia puede no ser una guía confiable: algunos acontecimientos catastróficos, sin precedentes, pueden hacerla enmudecer.

A su vez, inferir la estabilidad de la democracia a partir de las respuestas a preguntas en una encuesta es un ardid publicitario, no un procedimiento científico válido. En primer lugar, nadie sabe lo que las personas en países y épocas diferentes comprenden por "democracia" cuando se les pregunta si esta es la mejor forma de gobierno o si resulta esencial que su país sea gobernado de manera "democrática". Incluso los estudiosos discuten apasionadamente para definir el término, con todo tipo de distinciones y adjetivos calificativos, como "de mayorías", "liberal", "representativa", "directa", "social", e incluso "autoritaria". Y si bien las élites ven a la democracia en términos de instituciones, varias encuestas indican que el público de masas suele concebirla en términos de "igualdad social y económica". Además, incluso si encuestas recientes indican que muchas personas

6 Todas las cifras siguen la paridad de poder de compra del dólar estadounidense en 1996.

querrían ser gobernadas por "líderes fuertes" y muchos otros por "expertos" apartidarios, ¿eso quiere decir que no desean tener voz para elegir a los líderes o expertos? El gusto por designar gobiernos mediante elecciones se adquiere con el tiempo, pero, una vez adquirido, es adictivo (Przeworski, 2015). Desear que los gobiernos sean eficaces, esperar que resulten competentes y efectivos a fin de mejorar la vida de la ciudadanía, no implica una renuncia al derecho de escogerlos y reemplazarlos cuando fracasan. Por último, con todas las variantes del apoyo a la democracia que muestran las encuestas realizadas en diferentes países desarrollados en los últimos treinta y cinco años, la democracia no colapsó en ninguno de ellos. Podemos preocuparnos cuando pocas personas declaran sentir confianza en los partidos políticos, los congresos o los gobiernos, cuando la creencia de que la democracia es el mejor sistema de gobierno declina entre el público de masas o cuando aumenta el anhelo de líderes fuertes o el gobierno de expertos. Pero el poder predictivo de las respuestas a esas preguntas para un colapso total de la democracia es nulo.

Una pregunta mucho más difícil de responder es si la democracia no se deteriorará. Pienso que en relación con este tema necesitamos considerar a los países en que la derecha radical está en el poder –los Estados Unidos, Hungría, Polonia– y aquellos en que no lo está y es poco probable que llegue allí. El peligro de los Estados Unidos es la posibilidad de que quien está en ejercicio intimide a los medios de comunicación, que le son hostiles, y cree una maquinaria propia de propaganda, que politice las fuerzas de seguridad, que acose a los opositores políticos, que utilice el poder estatal para recompensar a las empresas privadas afines, que ejecute leyes de manera selectiva, que provoque conflictos en el exterior para suscitar miedo y que amañe las elecciones. Ese escenario no carece de precedentes. Los Estados Unidos tienen una larga historia de olas de represión política: el "miedo rojo" del período 1917-1920, el confinamiento

o la reclusión de los ciudadanos japoneses residentes en su territorio durante la Segunda Guerra Mundial, el período de McCarthy y la presidencia de Nixon. En todos esos casos, la Corte Suprema tardó en reaccionar contra la violación de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, los demócratas perdieron las elecciones presidenciales de 1920, el senador McCarthy fue censurado por el Senado y se forzó a Richard Nixon a renunciar. A su vez, el peligro en los países donde la derecha radical no accederá al poder es que sus gobiernos vayan demasiado lejos para acomodar las demandas nacionalistas y racistas y restrinjan las libertades civiles sin mejorar las condiciones materiales de quienes se encuentran más insatisfechos con el *statu quo*.

Por ende, aunque no deberíamos desesperar, tampoco podemos optar por poner buena cara al mal tiempo. Están sucediendo cosas que nos llaman a la reflexión. Quizás el mejor diagnóstico de la situación actual en muchas democracias es "un intenso partidismo con partidos débiles".[7] Las elecciones democráticas procesan de manera pacífica los conflictos sólo cuando los partidos políticos logran estructurarlos y canalizar las acciones políticas hacia los comicios. Las instituciones representativas absorben los conflictos sólo si todos tienen el derecho de participar dentro de ellas, si los partidos políticos estructuran los conflictos y tienen la capacidad de controlar a sus simpatizantes, y si estas organizaciones tienen los incentivos para perseguir sus intereses mediante el sistema representativo. La experiencia histórica nos sugiere que cuando los conflictos salen a la calle, el apoyo público de medidas autoritarias diseñadas para mantener el orden público tiende a incrementarse, incluso si las protestas apuntan precisamente contra esas tendencias

7 El diagnóstico proviene del blog de Julia Azari: "Weak parties with strong partisanship are a bad combination" [Partidos débiles y fuerte partidismo es una mala combinación], 3 de noviembre de 2016, disponible en <www.vox.com>.

autoritarias de los gobiernos. Por tanto, una vez que los conflictos superan los límites institucionales, tienden a escalar. Además, a menos que la oposición esté unida y disciplinada, surgen algunos grupos para llevar a cabo acciones violentas que son contraproducentes a escala política, pues sólo brindan más motivos a la represión. Cuando los conflictos van más allá del marco representativo, los gobiernos cuentan apenas con dos opciones: o perseveran con sus políticas mientras se valen de la represión, o abandonan las políticas para aplacar a la oposición. Ninguna alternativa es atractiva. Espirales de caos y represión debilitan a la democracia, mientras que constantes concesiones a quienes se manifiestan en las calles hacen que el gobierno no pueda implementar ninguna medida estable.

Temo que ni el gobierno de Trump, ni el Brexit, ni los gobiernos que han sido votados en el continente europeo mejoren la vida diaria de la mayoría de las personas, lo que sólo fortalecerá los sentimientos en contra del *establishment.* Es completamente natural que cuando la ciudadanía participa en sucesivas elecciones, ve que cambian los sucesivos gobiernos y descubre que a pesar de eso su vida sigue igual, sienta que algo está mal con "el sistema" o "el *establishment*". Si bien es un caso extremo, Italia tuvo sesenta y tres gobiernos en sesenta y cuatro años y la corrupción nunca desapareció de los titulares. Con "natural" no me refiero a que sea "racional": es cierto que los políticos son a veces incompetentes y a veces corruptos, pero mayormente ningún gobierno puede hacer mucho o sabe incluso qué hacer cuando tiene las mejores intenciones.

Al fin de cuentas, parece que la crisis actual hervirá a fuego lento durante el futuro previsible. No mucho cambiará, excepto el aumento de la polarización política y la creciente intensidad de los conflictos, con explosiones esporádicas de espirales de violencia estatal y antiestatal, como extremo. Debo admitir que cuando comencé a escribir este libro –antes del Brexit, la elección de Donald Trump, el fracaso

del referéndum italiano– no preví que iba a cerrarlo con estas especulaciones. Aún tenemos una comprensión limitada de los procesos por los cuales la democracia se derrumba e incluso menor respecto de los procesos por los que se deteriora. Resta por ver cuán amarga será la lección que nos queda aprender. Después de todo, importa menos quién ganó o ganará las elecciones, sino si los comicios todavía procesan de manera pacífica los conflictos en sociedades con profundas divisiones.

Lecturas sugeridas

Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press [ed. cast.: *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009].

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row [ed. cast.: *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973].

Dunn, John (2005), *Democracy. A History*, Nueva York, Atlantic Monthly Press.

Kelsen, Hans (2013 [1929]), *The Essence and the Value of Democracy*, ed. al cuidado de Nadia Urbinati y Carlo Invernizzi Accetti, Lanham, Rowman & Littlefield [ed. cast.: *Esencia y valor de la democracia*, Oviedo, Krk Ediciones, 2006].

Manin, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press [ed. cast.: *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998].

Morgan, Edmund S. (1988), *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Nueva York, W. W. Norton [ed. cast.: *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006].

Przeworski, Adam (2010), *Democracy and the Limits of Self-Government*, Nueva York, Cambridge University Press [ed. cast.: *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010].

Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers [ed. cast.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971].

The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay Hamilton [1788], ed. al cuidado de Gary Wills, Nueva York, Bantam Books [ed. cast.: *El federalista*, Madrid, Akal, 2015].

Referencias bibliográficas

Arrow, Kenneth A. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press [ed. cast.: *Elección social y valores individuales*, Barcelona, Planeta - DeAgostini, 1995].

Bernstein, Eduard (1961), *Evolutionary Socialism*, Nueva York, Schocken [ed. cast.: *Socialismo democrático*, Madrid, Tecnos, 1990].

Bird, Colin (2000), "The Possibility of Self-Government", *American Political Science Review*, 94(3): 563-577, disponible en <www.academia.edu>.

Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bobbio, Norberto (1989), *The Future of Democracy*, Mineápolis, University of Minnesota Press [ed. cast.: *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2001].

Burke, Edmund (1774), "Speech to the Electors of Bristol", disponible en <www.oll.libertyfund.org>.

Chetty, Raj y otros (2016), "The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility Since 1940", documento de trabajo 22 910, disponible en <www.nber.org>.

Collier, Simon y William F. Sater (1996), *A History of Chile, 1808-1994*, Cambridge, Cambridge University Press [ed. cast.: *Historia de Chile, 1808-1994*, Madrid, Cambridge, 1999].

Collini, Stefan, Donald Winch y John Burrow (1983), *That Noble Science of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Crook, Malcolm (2002), *Elections in the French Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cukierman, Alex, Sebastián Edwards y Guido Tabellini (1992), "Seigniorage and Political Instability", *American Economic Review*, 82(3): 537-555.

Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press [ed. cast.: *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009].

Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harper & Brothers [ed. cast.: *Política, economía y bienestar. La planificación y los sistemas político-económicos reducidos a procesos*, Buenos Aires, Paidós, 1971].

Dixit, Avinash, Gene M. Grossman y Faruk Gul, (2000), "The Dynamics of Political Compromise", *Journal of Political Economy*, 108(3): 531-568.

Dworkin, Ronald (1996), *Freedom's Law*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Foa, Roberto Stefan y Yascha Mounk (2016), "The Democratic Disconnect", *Journal of Democracy*, 27(6): 5-17.

Gilens, Martin (2012), *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America*, Princeton, Princeton University Press.

Ginsburg, Tom y Mila Versteeg (2012), "The Global Spread of Constitutional Review: An Empirical Analysis", documento de trabajo, University of Chicago Law School.

Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (2001), *Special Interest Politics*, Cambridge, MA, MIT Press.

Harding, Robin (2011), "Freedom to Choose and Democracy: The Empirical Question", *Economics and Philosophy*, 27(3): 221-245.

Harvey, Anna (2015), "The Economic Origins of Entrenched Judicial Review", *Studies in American Political Development*, 29(1): 1-22.

— (2016), "Buckley v. Valeo, Republican Electoral Success, and Republican Polarization, 1972-1981", documento de trabajo, Department of Politics, New York University.

Herreros, Francisco (2005), "Screening before Sanctioning: Elections and the Republican Traditions", documento de trabajo, Madrid, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), mayo, disponible en <ipp.csic.es>.

Hofstadter, Richard (1969), *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley, University of

California Press [ed. cast.: *La idea de un sistema de partidos*, México, Gernika, 1987].

Jaurès, Jean (1971), *L'esprit du socialisme*, París, Denoël.

Kelsen, Hans (2013 [1929]), *The Essence and the Value of Democracy*, ed. al cuidado de Nadia Urbinati y Carlo Invernizzi Accetti, Lanham, Rowman & Littlefield. [ed. cast.: *Esencia y valor de la democracia*, Oviedo, Krk Ediciones, 2006].

Ketcham, Ralph (ed., 1986), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Nueva York, Mentor.

Lagerspetz, Eerik (2010), "Wisdom and Numbers", *Social Science Information*, 49(1): 29-60.

Lippmann, Walter (1956), *The Public Philosophy*, Nueva York, Mentor Books [ed. cast.: *La crisis de la democracia occidental*, Barcelona, Hispano-Europea, 1956].

Macaulay, Thomas B. (1900), *Complete Writings*, Boston - Nueva York, Houghton-Mifflin, vol. 17.

Manin, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press [ed. cast.: *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998].

Marx, Karl (1844), *On the Jewish Question*, disponible en <www.csf.colorado.edu> [ed. cast.: *Sobre la cuestión judía*, en *Antología*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015: 51-90].

McGann, Anthony (2006), *The Logic of Democracy. Reconciling Equality, Deliberation, and*

Minority Protection, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Montesquieu (1995 [1748]), *De l'esprit des lois*, París, Gallimard [ed. cast.: *El espíritu de las leyes*, Tres Cantos (Madrid), Istmo, 2002].

Morgan, Edmund S. (1988), *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Nueva York, W. W. Norton [ed. cast.: *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006].

Palmer, R. R. (1964), *The Age of the Democratic Revolution*, vol. II, *The Struggle*, Princeton, Princeton University Press.

Pasquino, Pasquale (1998), *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, París, Odile Jacob.

Pitkin, Hanna F. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press [ed. cast.: *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014].

Posada-Carbó, Eduardo (2000), "Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930", *Journal of Latin American Studies*, 32(3): 611-644.

Prat, Andrea (1999), "An Economic Analysis of Campaign Financing", documento de trabajo, Columbia University, disponible en <www.columbia.edu>.

Przeworski, Adam (2015), "Acquiring the Habit of Changing Governments through Elections", *Comparative Political Studies*, 48(1): 101-129.

Rae, Douglas W. (1969), "Decision Rules and Individual Values in Constitutional Choice", *American Political Science Review*, 63(1): 40-56.

Riker, William (1982), *Liberalism Against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman.

Rousseau, Jean-Jacques (1964 [1762]), *Du contrat social*, ed. al cuidado de Robert Derathé, París, Gallimard [ed. cast.: *El contrato social*, Buenos Aires, Losada, 2003].

Schmitt, Carl (1993 [1928]), *Théorie de la Constitution*, París, PUF [ed. cast.: *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 2011.

Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl (1991), "What Democracy is... and What it is Not", *Journal of Democracy*, 2(3): 75-88.

Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers [ed. cast.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971].

Sharp, Andrew (1998), *The English Levellers*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sieyès, Emmanuel (1970 [1789]), *Qu'est-ce que le Tiers État?*, ed. al cuidado de Roberto Zapperi, Ginebra, Droz [ed. cast.: *¿Qué es el Tercer Estado? precedido de Ensayos sobre los privilegios*, Madrid, Alianza, 2008].

Simmel, Georg (1950 [1908]), *The Sociology of Georg Simmel*, ed. al cuidado de Kurt H. Wolff, Nueva York, Free Press.

The Federalist = The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay Hamilton [1788], ed. al cuidado de Gary Wills, Nueva York, Bantam Books [ed. cast.: *El federalista*, Madrid, Akal, 2015].

Wood, Gordon S. (1969), *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Nueva York, W. W. Norton.

Zeldin, Theodore (1958), *The Political System of Napoleon III*, Nueva York, W. W. Norton.

H.L.A. HART
Library